HOUSE OF COMMONS
CANADA

RESTORING FINANCIAL GOVERNANCE AND ACCESSIBILITY IN THE EMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM: PART ONE

Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities

Raymonde Folco, M.P.
Chair

Subcommittee on Employment Insurance Funds

Rodger Cuzner, M.P.
Chair

December 2004

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

RESTORING FINANCIAL GOVERNANCE AND ACCESSIBILITY IN THE EMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM: PART ONE

Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities

Raymonde Folco, M.P.
Chair

Subcommittee on Employment Insurance Funds

Rodger Cuzner, M.P.
Chair

December 2004

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SKILLS DEVELOPMENT, SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

Raymonde Folco, M.P.

VICE-CHAIRS

Paul Forseth, M.P.

Christiane Gagnon, M.P.

MEMBERS

Peter Adams, M.P.
Eleni Bakopanos, M.P.
Jean-Claude D'Amours, M.P.
Barry Devolin, M.P.
Ed Komarnicki, M.P.
Yves Lessard, M.P.
Tony Martin, M.P.
Mario Silva, M.P.
Peter Van Loan, M.P.

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Belisle

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Chantal Collin

Kevin B. Kerr

105-04873/

SUBCOMMITTEE ON THE EMPLOYMENT INSURANCE FUNDS

CHAIR

Rodger Cuzner, M.P.

MEMBERS

Jean-Claude D'Amours, M.P.
Yvon Godin, M.P.
Yves Lessard, M.P.
Peter Van Loan, M.P.

CLERK OF THE SUBCOMMITTEE

Danielle Belisle

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Kevin B. Kerr

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Journals of the House of Commons of Thursday, November 25, 2004:

By unanimous consent, it was ordered, —That, further to the Address in Reply to the Speech from the Throne, the House instruct the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities to recommend measures that would ensure that all future uses of the Employment Insurance program would only be for the benefit of workers and not for any other purpose.

ATTEST

WILLIAM C. CORBETT
Clerk of the House of Commons.

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SKILLS DEVELOPMENT, SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

SECOND REPORT

In accordance with the Extract from the Journals of the House of Commons of Thursday November 25, 2004 and its mandate under Standing Order 108(1)*(a)(b)*, your committee established a subcommittee and assigned it the responsibility of examining the Employment Insurance Funds.

The Subcommittee submitted their report to the Committee. Your committee adopted the following report which reads as follows:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

EMPLOYMENT INSURANCE GOVERNANCE AND THE ROLE OF THE CANADA EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION 2

THE CUMULATIVE BALANCE IN THE EMPLOYMENT INSURANCE ACCOUNT AND SAFEGUARDING CONTRIBUTIONS 4

SETTING THE EI PREMIUM RATE 11

I. Looking Ahead: A New Approach to Setting EI Premium Rates 15

i. Establishing a Real Premium Rate Stabilization Reserve 15

ii. Role of the Chief Actuary 16

OTHER FINANCING ISSUES 18

I. Yearly Basic Insurable Earnings Exemption 18

II. Return of Over-contributions to Employers 20

LIST OF RECOMMENDATIONS 23

APPENDIX A — Remaining Recommendations of the Subcommittee on Employment Insurance Funds to be Studied by the Main Committee 27

APPENDIX B — LIST OF WITNESSES 31

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 33

MINUTES OF PROCEEDINGS 35

RESTORING FINANCIAL GOVERNANCE AND ACCESSIBILITY IN THE EMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM: PART ONE

INTRODUCTION

Since the middle of the 1990s, the cumulative balance in the Employment Insurance (EI) Account — commonly referred to as the EI reserve — has steadily increased and today is regarded by most as excessive. For many, the EI reserve, albeit notional, represents a serious financial governance problem within the EI program. Many, like the Auditor General of Canada, believe that the government has collected much more than it needs to finance EI expenditures irrespective of the period of time considered and that, in this context, the government has not observed the intent of the *Employment Insurance Act*.

The government's unwillingness to limit the size of the cumulative balance in the EI Account and, more importantly, to reduce it, has caused a great deal of consternation among employers and employees who contribute to EI. The growing importance of this issue was also part of a proposed amendment to the recent Speech from the Throne. The Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, which broached this subject on several occasions in the 37th Parliament, also recognizes the continued importance of this matter and on 21 October 2004 the Committee agreed unanimously to adopt the following motion:

> Pursuant to Standing Order 108 and the Order of Reference contained in the address in reply to the Speech from the Throne, the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities study the issue of the Employment Insurance Funds so that the money accumulated is only used for the Employment Insurance Program in the interest of workers and taxpayers by forming a subcommittee charged to undertake this study and that the Committee report back to the House of Commons by December 17, 2004.

The Committee has had the opportunity to discuss and adopt the first eight recommendations of the Subcommittee's report which are the main body of this interim report. The Committee has not yet had the opportunity to consider the balance of the Subcommittee's recommendations which can be found as attached in Appendix A of this report.

EMPLOYMENT INSURANCE GOVERNANCE AND THE ROLE OF THE CANADA EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION

The Canada Employment Insurance Commission (CEIC) is a "departmental" corporation listed under Schedule II of the *Financial Administration Act*. It is made up of four commissioners. The Chair of the Commission is the Deputy Minister of Human Resources and Skills Development. The Vice-Chair is the Associate Deputy Minister of Human Resources and Skills Development. Obviously, both of these positions represent the interests of the government. A third commissioner represents the interests of employers and a fourth commissioner represents the interests of employees. The latter two commissioners are appointed by the Governor in Council for a period of five years, following consultations with organizations representing premium payers. The commissioners representing employers and employees are supposed to represent their respective constituencies by providing the Department with feedback pertaining to policy development, and program implementation and delivery. Some witnesses advised the Subcommittee that this consultation process is sometimes wanting, as some EI policy reforms have been introduced in the absence of effective consultation. The Committee believes that the commissioners representing employers and employees and their respective constituencies must be kept adequately informed of proposed changes in EI policy and that sufficient time must be given to conduct meaningful consultations in this regard.

> ... let's not make political decisions. Let's not say okay we're going to give extended parental leave for a year without knowing what the implications are on half the economy. If they have four or five employees and lose three or four people, they're devastated. **(Garth Whyte, Canadian Federation of Independent Business)**[1]

> ... you have to have consultation. If you're going to change the purposes of the fund, add in a parental leave, you have to consult on that. **(David Stewart-Patterson, Canadian Council of Chief Executives)**[2]

CEIC's mandate is essentially to assist Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), the department responsible for administering the benefit provisions under the *Employment Insurance Act*.[3] With the help of HRSDC staff, the CEIC assists the Department by making regulations; monitoring and assessing the *Employment Insurance Act* each year; appointing members of the boards of referees, the first level of appeal regarding benefit eligibility; and, until

---

1 House of Commons, Subcommittee on Employment Insurance Funds of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities (hereafter referred to as SEIF), *Evidence*, 1st Session, 38th Parliament, Meeting No. 3 (16:20), Wednesday, 17 November 2004.

2 Ibid. (16:30).

3 The Canada Revenue Agency is responsible for all matters pertaining to insurability, including the collection of premiums.

2001, setting the annual premium rate subject to the approval of the Governor in Council on the recommendation of the ministers of Finance, and Human Resources and Skills Development.

Most of the witnesses who appeared before the Subcommittee expressed the desire to create a more independent CEIC or another entity that operated at arm's length from the government. Committee members agree that CEIC's independence needs to be bolstered, but most of us are hesitant to promote absolute independence in the context of an arm's-length organization. In addition to the fact that, we, along with many of our witnesses, would like to see the tripartite configuration of the current Commission continue, complete independence could entail a certain amount of operational inertia given the dichotomy of views that exists among the primary stakeholders of this program. If employer and employee interests are to be equally represented, some mechanism is necessary to break the inevitable deadlock that we suspect would prevail in a bipartite governance structure.

> Right now essentially you have a worker and an employer commission that has very little power in regard to its responsibility. Most of the powers have been taken away. We believe the government has to be a central part of the EI fund ... But as to how you'd set up that structure to ensure it meets our commitment, the devil will be in the details, but we're clear that we want to see the government remain as a critical part of it, including both workers and employers. **(Hassan Yussef, Canadian Labour Congress)**[4]

Committee members support a continuation of tripartite representation. However, we do not support a continuation of the government's dominance in the Commission's current organizational structure. Rather, we believe that as the sole contributors to the EI program, employees and employers must be given a much stronger voice in EI program management and policy decisions.

In the view of most Committee members, the Commission must be transformed from its current status as a departmental corporation (akin to a branch of the Department of Human Resources and Skills Development) to a federal government enterprise that offers far more independence and authority to be a real partner in EI governance, especially in terms of overseeing a real EI fund and the restoration of its rate-setting responsibilities. The new EI Commission must also be given a more meaningful role in influencing EI policy decisions. While the Committee acknowledges the government's primary policy-making role in this regard, those who finance EI must have a stronger voice in influencing the future direction of this very important program. The new Commission must be given the authority to establish its own budget and hire staff, including a chief actuary.

---

[4] SEIF, Meeting No. 2 (20:00), Monday, 15 November 2004.

Recommendation 1

The Committee recommends that, in 2005, legislation be tabled in Parliament that would create a new entity called the Employment Insurance Commission. The proposed Employment Insurance Commission would be given the statutory authority to manage and invest employment insurance revenues in the proposed Employment Insurance Fund Account and to transfer these revenues, as required by law, to the Consolidated Revenue Fund in order to cover the cost of employment insurance. This new Crown corporate entity should be governed by commissioners who broadly and equally represent employees and employers. The government should also be represented in the proposed Employment Insurance Commission. The Chair and Vice-chair of the Commission should rotate between employer and employee representatives after serving a two-year term. Commissioners would be appointed by the Governor in Council following consultations with groups representing employment insurance contributors. The operations of the Commission and the funds under its management must be fully accounted for and reported in accordance with generally accepted public sector accounting standards. The Commission should have the authority to make recommendations to the government.

THE CUMULATIVE BALANCE IN THE EMPLOYMENT INSURANCE ACCOUNT AND SAFEGUARDING CONTRIBUTIONS

Section 71 of the *Employment Insurance Act* establishes, in the Accounts of Canada, an account called the Employment Insurance Account (EI Account). While the Act indicates that all EI revenues and expenditures are to be transacted through the Consolidated Revenue Fund (CRF), sections 73 to 78 specifically state that these amounts are to be respectively credited and charged to the EI Account. Therefore, the EI Account is essentially a consolidated accounting entity that tracks EI-related financial transactions.[5] And since all EI financial transactions are consolidated in the Accounts of Canada, a year-end surplus (deficit) in the EI Account directly increases (decreases) the government's budgetary balance by an equivalent amount. In other words, when EI revenues exceed expenditures, the federal government's fiscal position improves by a corresponding amount. The converse is true when EI expenditures exceed revenues. The year-end balance in the EI Account is also tracked over time and this is represented by the cumulative

[5] Prior to 1986, transactions in the Employment Insurance Account (then called the Unemployment Insurance Account) were only partially integrated into the Accounts of Canada. Since then, the Employment Insurance Account has been fully integrated into the Accounts of Canada.

balance, a notional amount that, according to many, is borrowed from the EI Account in the case of a surplus or owed to the CRF in the case of a deficit. This view is further supported by section 76 of the Act, which authorizes the Minister of Finance to pay interest on the cumulative balance in the EI Account in accordance with such terms and conditions and at such rates as are established by the Minister.[6]

It is important to note that section 77 of the *Employment Insurance Act* limits the government in terms of what can be charged to the EI Account and, in this regard, expenditures outside the purview of EI may not be used to reduce the cumulative balance in the EI Account. In other words, this cumulative balance cannot be wiped out by paying money out of the CRF to finance health care, defence or any other non-EI related use. There is absolutely no question that most of those who appeared before us believe that today's cumulative surplus in the EI Account should be earmarked for EI.

> ... in my view, Parliament did not intend for the EI account to accumulate a surplus beyond what could reasonably be spent on the EI program. Thus, I have concluded that the government has not observed the intent of the *Employment Insurance Act*. **(Sheila Fraser, Auditor General of Canada)**[7]

> The extra premium revenue collected since 1994 has not been paid out, not into a reserve account and not into the unemployment insurance account. They went directly into the government coffers. What makes this all the more painful is that these surpluses were built by massive cuts in protection to Canada's unemployed, who regard the surplus as money borrowed from EI that must be repaid. **(Hassan Yussef, Canadian Labour Congress)**[8]

> I just wanted to say we would object vehemently to erasing that notional account, because it takes the obligation away from the government when we do run into an economic downturn and they are going to have to look for ways to pay increased benefits, that they don't come back to us and raise the rate. If we lose that account, that's exactly what's going to happen. **(Joyce Reynolds, Canadian Restaurant and Foodservices Association)**[9]

> With respect to the accumulated surplus, for a number of years now, many groups and organizations, including our own, have loudly denounced the

---

6 Currently, the rate paid on the cumulative balance in the EI Account is set at 90% of the monthly average of the three-month Treasury bill rate. Interest is calculated monthly, based on the 30-day average of the cumulative balance in the EI Account. Like the cumulative balance in the EI Account, these interest payments are also notional. Although they constitute part of the cumulative balance in the EI Account, they are not recorded as a public debt charge in the Accounts of Canada. Between 1996-1997 and 2003-2004, the government has made a cumulative notional interest payment totalling some $7.1 billion.

7 SEIF, Meeting No. 1 (11:20), Thursday, 4 November 2004.

8 SEIF, Meeting No. 2 (19:35), Monday, 15 November 2004.

9 SEIF, Meeting No. 3 (16:00), Wednesday, 17 November 2004.

> use of employment insurance surpluses for purposes other than those of the system. We believe a broad debate on this question is necessary. Even though those billions of dollars have already been spent, this way of doing things was highly debatable. We therefore think it is imperative, to say the least, that consideration be given to the possibility of reallocating those amounts to the employment insurance account, from which they should never have been withdrawn. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**[10]

> I want to remind the committee of the zeal of the federal government's counsel in the CSN-FTQ's case against the federal government. They demonstrated that there was no separate unemployment insurance fund ... and the judge agreed with them ... It's not true that the federal government can eliminate this surplus at a single stroke, by means of an act, and say that it no longer exists and we have to start from scratch with a separate fund. We won't accept that. We're going to go to the Supreme Court if necessary. **(Roger Valois, Confédération des syndicats nationaux)**[11]

> As regards the use of the accumulated surplus, there is no doubt in our view that the money must be returned to the people who contributed. The only thing is that, in the event of a public debate in which the question would be whether this money should be strictly handed over to unemployed workers, at the cost of reducing the government's fiscal flexibility for all programs and spending, our priority would clearly be to hand it over to workers on the one hand. **(Mario Labbé, Centrale des syndicats du Québec)**[12]

As shown in Chart 1, the cumulative surplus in the EI Account has grown rapidly since 1994 and, according to these data, reached $46 billion as of 31 March 2004. Prior to the implementation of the *Employment Insurance Act* in 1996, the cumulative balance in the EI Account was always moving toward a break-even level, a function of the premium rate-setting process at that time. This rate-setting process was repealed under the *Employment Insurance Act*, a subject that is further discussed in the next section of our report.

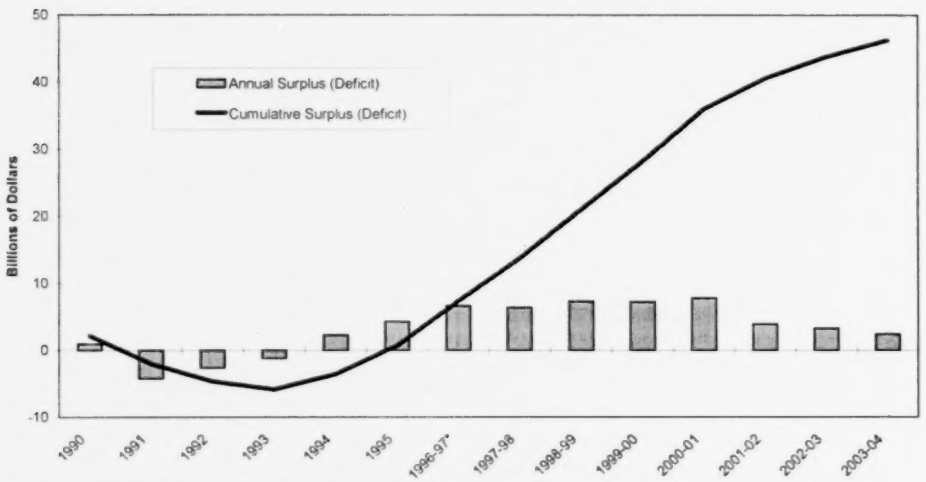
---

[10] SEIF, Meeting No. 2 (19:25), Monday, 15 November 2004.

[11] Ibid. (20:35).

[12] Ibid. (19:55).

CHART 1 - Year-End and Cumulative Balance in the Employment Insurance Account



* Refers to the 15-month period from January 1996 to March 1997.
Source: Public Accounts of Canada, selected years, and the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Not surprisingly, the origin of this unprecedented cumulative balance in the EI Account was a point of discussion throughout our hearings. Many regard the cumulative balance in the EI Account as a product of numerous changes restricting access to EI since the beginning of the 1990s. There is no doubt that the EI reform in 1996 resulted in a smaller program. In fact, one of the reform's objectives was to reduce EI expenditures by 10%. However, it should be noted that since EI's inception, subsequent reforms have expanded the program as evidenced by, for example, the reduction in the qualifying period for special benefits, the treatment of small weeks, the extension of parental benefits, the elimination of the intensity rule, a relaxation of the benefit repayment provision, the introduction of compassionate care benefits and, most recently, the introduction of a two-year pilot project extending benefit entitlement by five weeks in high unemployment areas of the country. Changes to EI since 1996 have generally contributed to a slightly more generous and accessible program; but despite increased spending on these measures, the cumulative balance in the EI Account has continued to grow.[13]

> ... in terms of changes to the benefits and their impacts, which is more the question you were raising, there's no question that EI reform going back about 10 years had a number of changes that had the consequence of restricting eligibility requirements. Insofar as more recent years go ... each and every change has had the impact of extending eligibility or benefits to deal with particular issues on which we felt that improvements to the program were warranted. So those are a matter of record and they are

[13] The Bloc Québécois does not consider the EI program as generous and accessible and consequently does not support this statement.

> policy decisions, policy choices, and they do entail costs in addition to what there would have been had there been no change. **(Andrew Treusch, Department of Human Resources and Skills Development)**[14]

Departmental officials cited unanticipated strength in the Canadian economy, and its impact on employment growth, as the primary reason for the burgeoning cumulative balance in the EI Account. Although we acknowledge that Canada's labour market performance may have exceeded private sector forecasters' expectations, we also recognize that projected EI revenues have consistently and substantially exceeded projected EI expenditures during this period. In other words, like the Auditor General and many of our witnesses, we find it difficult to accept that EI premium rates were being set exclusively within the parameters of the Act.

The vast majority of those who appeared before the Subcommittee maintained that the cumulative balance in the EI Account belonged to the EI program and that the government should begin to use the CRF to reduce the cumulative balance in this Account. A few witnesses seemed to be willing to let bygones be bygones, simply in recognition of the fact that other policy objectives would have to compete with the repatriation of EI funds. Committee members do not support a "let bygones be bygones" view and, like the vast majority of our witnesses, we believe that there is a moral obligation on the part of the government to restore integrity to the *Employment Insurance Act*. This necessarily requires that the cumulative surplus in the EI Account be returned to the EI program.

> I'd like to add one thing that I'm very concerned about. In my view, the cash surplus in the employment insurance fund absolutely must not disappear, absolutely not. It's money that has been paid by workers ... So the money in the fund must absolutely go back to unemployed workers. **(France Bibeau, Confédération des syndicats nationaux)**[15]

> There is no doubt that for many years the government has been charging employers and employees far more than is necessary to pay the costs of EI benefits ... Whether or not you agree with the way that money was spent it has been spent and we can no more undo the excessive EI premiums charged in the past than we can retroactively reverse the lower tax rates that Canadians enjoyed or reverse the transfers that have already been made to provinces for health care over the same period. **(David Stewart-Patterson, Canadian Council of Chief Executives)**[16]

Among the overwhelming majority of witnesses who maintained that the cumulative balance in the EI Account should be returned to the EI program, there was a substantial difference of opinion as to how this should be done. Organizations representing employees generally expressed the view that most, if not all, of the

---

[14] SEIF, Meeting No. 1 (11:45), Thursday, 4 November 2004.

[15] SEIF, Meeting No. 2 (20:30), Monday, 15 November 2004.

[16] SEIF, Meeting No. 3 (15:35), Wednesday, 17 November 2004.

cumulative balance in the EI Account should be used to enhance benefits and coverage under the EI program. Organizations representing employers generally favoured a continued reduction in the premium rate as well as changes to other financing-related measures. Committee members also find themselves with differing views regarding how the repatriated surplus should be used.

In our opinion, the first step in resolving this matter is to immediately halt the growth in the cumulative balance in the EI Account. We recognize that there are large fiscal implications associated with the repatriation of the EI surplus. We also recognize that premium payers, as well as taxpayers in general, have benefited from spending related to year-end surpluses in the EI Account via spending on other priorities such as health care, increased assistance for higher education, tax relief and debt reduction, to name just a few. However, it is impossible to determine who benefited and by how much.

We believe that the reallocation of CRF funds to the EI program must occur over a sufficiently long period of time so as to recognize the existence of other spending priorities as well as changes in Canada's fiscal outlook. Finally, and perhaps most important, repatriated surplus EI revenues and EI premiums collected in the future must be managed and used in such a way so that revenues earmarked for EI are spent on EI.

> ... we really think the time has come again for the segregation of the fund from consolidated general revenues ... **(Michael Atkinson, Canadian Construction Association)**[17]

Many witnesses who appeared before the Subcommittee were critical of EI's current governance structure. In their view, and one which is supported by all Committee members, a notional account that is obviously ineffective in guiding the government's use of funds collected for the purposes of EI is in need of fundamental reform. Most witnesses suggested that the EI Account should be replaced by some kind of trust account or segregated fund, although its operation vis-à-vis public sector accounting principles was often unclear. One suggestion was the creation of an insurance fund like that operated by Ontario's Workplace Safety and Insurance Board, an entity that is referred to in the notes of the Consolidated Financial Statements of Ontario as a trust fund under administration. We do not think, however, that an entity like this would be satisfactory, because we believe, as indicated earlier, that EI should continue to be controlled by the federal government. In her appearance before the Subcommittee, the Auditor General of Canada clearly expressed the view that if the federal government continued to have control over EI, then EI should be included in the Accounts of Canada. We want to ensure that this is the case as well.

---

[17] Ibid. (15:25).

> Of course all premiums are currently deposited to the consolidated revenue account, and all payments come from that same account. So there are two factors: revenue and expenditure accounting and the use of cash on hand. Cash on hand is in a bank account and can be used for all kinds of purposes. I assume it's possible, if Parliament so decides, to establish another, separate account ... In accounting terms, it would probably still be in the government's summary financial statements. **(Sheila Fraser, Auditor General of Canada)**[18]

Recommendation 2

The Committee recommends that, in conjunction with the legislation referred to in Recommendation 1, statutory authority be given to establish a new reserve, called the Employment Insurance Fund Account. The Employment Insurance Fund Account, perhaps modelled after the Exchange Fund Account,[19] would exist outside of the Consolidated Revenue Fund and act as a depository for all employment insurance premiums and other transfers from the Consolidated Revenue Fund as required by law. Funds transferred from the Employment Insurance Fund Account to the Consolidated Revenue Fund would by law be used exclusively to cover employment insurance costs.

Recommendation 3

The Committee recommends that, beginning in 2005-2006, the federal government transfer amounts from the Consolidated Revenue Fund to the proposed Employment Insurance Fund Account. This transfer must occur over a period of time, taking

---

[18] SEIF, Meeting No. 1 (11:50), Thursday, 4 November 2004.

[19] The operation of the Exchange Fund Account is governed by the provisions of Part II of the *Currency Act*. This Account, administered by the Bank of Canada, represents financial claims and obligations of the Government of Canada as a result of foreign exchange operations. Investment income from foreign exchange transactions and net gains and losses are recorded in foreign exchange revenues on the Statement of Operations and Accumulated Deficit.

into consideration the year-to-year fiscal position and expected outlook of the federal government. The minimum amount to be transferred to the Fund each year must be no less than one half of the amount remaining in the Contingency Reserve at year's end.[20] These transfers would continue until the cumulative balance that existed in the Employment Insurance Account as of 31 March 2004 has been fully transferred to the Employment Insurance Fund Account. When the cumulative balance in the Employment Insurance Account reaches zero, all references to this account in the *Employment Insurance Act* should be repealed.

SETTING THE EI PREMIUM RATE

Between 1972 and 1996, the CEIC (previously known as the Canada Employment and Immigration Commission) was responsible for setting an annual UI (EI) premium rate that served to reduce and eventually eliminate a cumulative surplus or deficit in what was then called the UI Account. Under this rate-setting mechanism, the premium rate was set each year so as to cover what was called the "adjusted basic cost" of UI (EI). This amount was equal to the "average basic cost" of benefit plus (minus) any amount required to remove or reduce a deficit (surplus) in the UI Account. The average basic cost of benefit was equal to a three-year average of UI (EI) costs.[21] This approach precluded the build-up of a cumulative balance like that which exists today, unless of course the government intervened and established a statutory rate different from that permitted under the *Unemployment Insurance Act*.

Although this rate-setting approach served to reduce or eliminate a cumulative surplus or deficit over time, it was susceptible to pro-cyclical rate-setting. In other words, from time to time the premium rate would increase concurrently with the unemployment rate, a point in the business cycle during

---

[20] The Bloc Québécois recommends that at least $1.5 billion a year be refunded to the Employment Insurance Fund. It also recommends, if needed to cover one full year of contribution, a guaranteed payment of $15 billion. If this guaranteed payment is not used, it should be refunded at the rate of $1.5 billion after the payment of the initial $31 billion.

[21] More specifically, the average basic cost of benefit was equal to the average total cost of UI (including administration costs) for the three-year period that ended concurrently with the second year preceding the year for which the average was computed. The premium rate that would cover the average basic cost of benefit was the statutory or minimum premium rate that could be established in a given year.

which lower, not higher, labour costs were needed to stimulate growth in employment. It should be noted that the adverse impact of this rate-setting mechanism was exacerbated, in some years (e.g., 1990, 1991 and 1992) by the withdrawal of taxpayers' contributions to the program. As of 1990, all CRF payments for UI (EI) benefits ceased and the program became totally financed through employee and employer premiums.

To address the adverse effects of pro-cyclical rate setting, the *Employment Insurance Act* established a rate-setting process that required the CEIC to set a rate that, to the extent possible, would ensure that enough revenue was available to cover program costs and maintain relatively stable premium rates over the course of the business cycle. Unfortunately, the Act does not define a business cycle or premium rate stability, or set an upper limit on the "reserve," albeit notional, that would meet these premium rate-setting objectives. Perhaps the greatest shortcoming associated with this rate-setting process is that there is no means of creating a real pool of reserves in order to meet the Act's rate-setting objectives. While premium rate stability can be achieved in the context of a notional reserve, this approach necessarily has a direct impact on the budgetary balance of the government. By incorporating a cumulative surplus or "look-back" component in the rate-setting process, the CRF must be called into service when the "stable" premium rate is unable to generate enough revenue to cover program costs. There is no doubt that the rate-setting mechanism established under section 66 of the *Employment Insurance Act* exposed the government to fiscal uncertainty.

> I want to remind you, the whole point of the government deciding to move to a new premium-setting mechanism was that since the account was consolidated under this approach that looked back at accumulated surpluses, this could have significant destabilizing impacts on the fiscal management of the government. **(Louis Lévesque, Department of Finance)**[22]

In the absence of a legislated limit on growth in the cumulative balance in the EI Account, EI's Chief Actuary set about to estimate the magnitude of the notional reserve that would satisfy EI's rate-setting objectives. According to the Chief Actuary's *Report on Employment Insurance Premium Rates for 1998*, an estimated notional reserve of $10 to $15 billion attained just before a downturn would suffice. This estimate was reiterated in subsequent reports covering the period 1999 to 2001. This estimate has not been revised since then, as CEIC's rate-setting responsibilities were suspended in 2002.

Although this notional reserve (i.e., cumulative balance in the EI Account) was reached around 1997-1998, EI premium rates continued to be set at levels well in excess of those required to cover program costs, as shown in Chart 2. Moreover, between 1998 and 2001, a period during which CEIC remained responsible for

---

[22] SEIF, Meeting No. 1 (12:10), Thursday, 4 November 2004.

setting the premium rate, the government continued to set a premium rate that exceeded the upper end of the Chief Actuary's estimated long-term stable rate and the recommended rate.[23]

With mounting pressure to address the continued growth in the cumulative balance in the EI Account, the government suspended section 66 of the *Employment Insurance Act* in 2001. In its place, section 66.1 allowed the Governor in Council on the recommendation of the ministers of Human Resources Development (now Human Resources and Skills Development), and Finance to set the EI premium rate for the years 2002 and 2003. The government indicated that during this period it would consult with Canadians and introduce a new premium rate-setting process by the end of 2003.

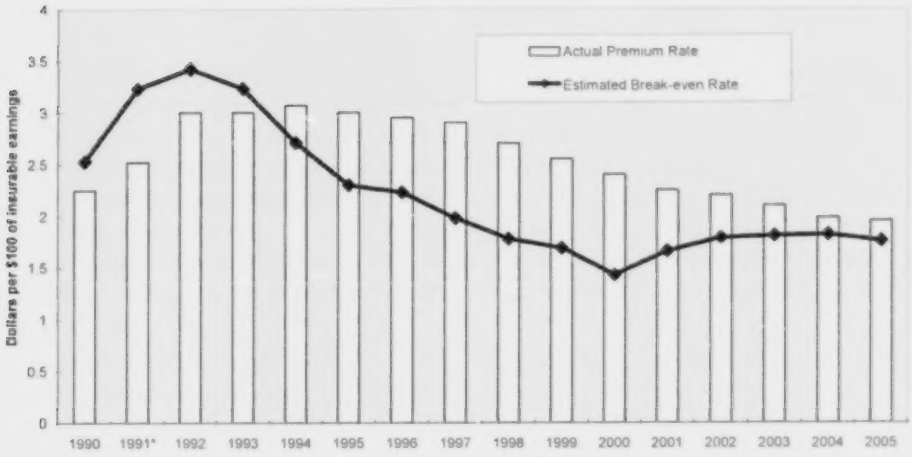
As this public consultation had not taken place by the time the February 2003 budget was tabled, the government reiterated its intention to consult the public on the creation of a new rate-setting process and extended its rate-setting authority to 2004. The budget also announced that interested parties could submit their views on a new rate-setting process until 30 June 2003. The new rate-setting process would be guided by five principles: (1) premium rates should be set transparently; (2) premium rates should be set on the basis of independent expert advice; (3) expected premium revenues should correspond to expected program costs; (4) premium rate-setting should mitigate the impact on the business cycle; and (5) premium rates should be relatively stable over time.[24] Moreover, it was assumed that this new rate-setting process would be in place for 2005. However, in the event that the new process was not in place, the government extended by one year its rate-setting authority in the March 2004 budget. In doing so, it would set the premium rate in a manner consistent with the principles underlying the new rate-setting mechanism.

---

[23] In 1998, 1999, 2000 and 2001, the Chief Actuary's recommended rate was $2.40, $2.30, $2.25 and $2.10 respectively per $100 of insurable earnings; while actual rates were $2.70, $2.55, $2.40 and $2.25 respectively.

[24] Department of Finance, *The Budget Plan 2003*, 18 February 2003, p. 183.

CHART 2 - Actual and Estimated Break-even Employee Premium Rates Since 1990



* In 1991, the premium rate for the first half of the year was $2.25 and was raised to $2.80 for the remainder of the year. The rate in the above chart is an average of these premium rates.

Source: Human Resources and Skills Development Canada, *Chief Actuary's Report on the Employment Insurance Premium Rates for 1998*, Appendix III; Human Resources and Skills Development Canada, *Outlook on the EI Account in 2005*; and the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Since superseding CEIC's rate-setting responsibilities, the government has continued to set an EI premium rate above that necessary to cover EI program costs (see Chart 2).[25] While the Committee acknowledges that the government has reduced the EI premium rate every year since implementing the *Employment Insurance Act*, the speed at which these rates declined, especially after 1998, pales in comparison to the rate of growth in the cumulative balance in the EI Account; the average break-even EI premium rate (including interest payments) for the period 1998 to 2004 was around $1.70 per $100 of insurable earnings, some $0.61 per $100 of insurable earnings below the average actual rate for the same period.

The Committee recognizes that some of the gap between actual and estimated break-even premium rates is attributable to the fact that the latter includes interest payments. The government does not include interest payments in setting the premium rate, a somewhat odd approach in view of the fact that it pays interest, albeit notionally, on the cumulative balance in the EI Account. Of perhaps greater importance, the government has certainly levied real, not notional, interest charges in the past whenever the Account was running a deficit.

> ... from a fiscal management standpoint the interest credit is a notional transaction in the sense that it's the accounting within the EI account, but it

---

[25] According to the Chief Actuary's *Outlook for the EI Account in 2004*, estimated break-even premium rates (including interest payments) for 2002, 2003 and 2004 were $1.79, $1.77 and $1.81 respectively per $100 of insurable earnings; actual rates, on the other hand, were $2.20, $2.10 and $1.98 respectively.

> has no impact on the fiscal position of the government. What has an impact on the fiscal position of the government is the premium revenues coming in from employers and employees, the benefits in terms of going out, and the administration cost. It's clear the intent in terms of the new premium-setting mechanism is to take those elements into account, because these are the elements that have a direct impact in any given year on the fiscal position of the government. **(Louis Lévesque, Department of Finance)**[26]

I. Looking Ahead: A New Approach to Setting EI Premium Rates

Most witnesses supported the idea of establishing a premium rate on the basis of expected program costs over a specific period of time, say between five and seven years. Others mentioned the business cycle as the rate-setting reference period. Irrespective of the reference period, all seemed to be in agreement that whatever period is selected, it must have a legislative basis.

There was also general support for a look-forward rate-setting process, and, in most cases, the proposed rate-setting model incorporated the concept of a rate stabilization reserve to offset the shortfall in revenues whenever the established rate failed to generate enough funding to cover program costs. Unfortunately, this rate-setting feature was not included in the five principles governing consultations on a new rate-setting process, although it should be noted that most participants addressed this issue anyway.

i. Establishing a Real Premium Rate Stabilization Reserve

As recommended earlier in our report, we believe that the government should enact the necessary legislation to create an Employment Insurance Fund Account. We also propose that the newly created Employment Insurance Commission establish and manage a premium rate stabilization reserve within this Fund, and that this reserve be estimated every five years to ensure that its size is sufficient to cover the cost of estimated program liabilities during the period over which premium rate stability is sought. Moreover, this stabilization reserve should be recalibrated following a major change to the EI program, especially when the change directly affects the program's cyclical sensitivity.

Some witnesses suggested that a premium rate stabilization reserve should be set at $10 to $15 billion, the estimated, albeit dated, notional reserve that EI's Chief Actuary deemed sufficient to meet program costs and maintain relatively stable premiums over the business cycle. Most Committee members believe that the Chief Actuary should re-estimate the size of the premium rate stabilization reserve that is necessary to satisfy the aforementioned rate-setting objectives over the rate-setting reference period.

---

[26] SEIF, Meeting No. 1 (11:40), Thursday, 4 November 2004

Recommendation 4

The Committee recommends that a premium rate stabilization reserve be created and maintained within the proposed Employment Insurance Fund Account. This reserve should be estimated by the Chief Actuary of the proposed Employment Insurance Commission and re-estimated every five years. It should be managed prudently, provide the required liquidity needed to maintain premium rate stability over a five-year period, and should never exceed 10% of the most recent estimated premium rate stabilization reserve requirement.

ii. Role of the Chief Actuary

Many witnesses either explicitly or implicitly indicated that EI's Chief Actuary should play an important role in the new rate-setting process. This role would entail estimating the size of the premium rate stabilization reserve, as well as the premium rate that, given this reserve, would meet program costs and maintain stable premiums over the estimation period.

> We've heard talk of eliminating the actuarial position. That would be outrageous. You need that. If you do not have that, some sort of arm's-length person, you'll run into a Workers Compensation Board scenario, where they don't even do their cost claims studies, some of them, appropriately, and then you get all sorts of mischief happening. **(Garth Whyte, Canadian Federation of Independent Business)**[27]

General support also appears to exist for the principle that the premium rate be set on the basis of independent expert advice. We believe that the Chief Actuary should identify and use the necessary independent expert advice in fulfilling the proposed Employment Insurance Commission's rate-setting mandate.

Committee members, and our witnesses, also support a transparent rate-setting process. In this context, the Chief Actuary would publish, not later than three months prior to the coming year for which the premium rate is to be set, a report outlining the details of the analysis underlying the recommended rate. We recognize that this rate must be approved by the Governor in Council, but Committee members are reluctant to afford the government a great deal of flexibility in revising the Chief Actuary's and, by association, the proposed Commission's recommended rate.

Many of those who appeared before the Subcommittee want future premium rates to increase or decrease in order to achieve objectives beyond those

---

[27] SEIF, Meeting No. 3 (16:35), Wednesday, 17 November 2004.

associated with the rate-setting process itself. For example, most of the witnesses representing employees recommended that the current premium rate be maintained or even increased so as to help finance, in conjunction with a reduction in the cumulative balance in the EI Account, numerous program enhancements. Groups representing employers, on the other hand, sought a continued reduction in EI premiums via a reduction in the cumulative balance in the EI Account, a rebalancing of employer/employee cost sharing, and higher premium refunds. It was also proposed that the new rate-setting process incorporate experience rating, a feature that would result in higher premium rates being charged to companies that generate above-average program liabilities compared to companies that tend to have relatively greater employment stability.

> We think the premium rate should be increased. If we want to improve the employment insurance system, as we wish, the premium rate absolutely must be approximately $2.20 per $100. **(René Roy, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)**[28]

> Given that employers and employees have already paid in over $47 billion in extra premiums to the government for the sole purpose of achieving rate stability, CFIB recommends that the government continue to lower the rates beyond 2004 and take the responsibility for future unexpected program shortfalls associated with the business cycle. (**Garth Whyte, Canadian Federation of Independent Business**)[29]

Most Committee members feel that the premium rate should be set annually so as to ensure that the proposed rate stabilization reserve is solvent, that program liabilities can be met and that premiums can remain relatively fixed over a look-forward period of five years. The costs associated with future program enhancements or other changes pertaining to program financing would necessarily be reflected in both the size of the premium rate stabilization reserve and the break-even premium rate covering the rate-setting reference period.

Recommendation 5

The Committee recommends that starting in 2005:

i) the Chief Actuary of the proposed Employment Insurance Commission utilize independent expert advice to estimate annually a break-even premium rate that would ensure program solvency and premium rate stability over a five-year, look-forward period;

---

[28] SEIF, Meeting No. 2 (19:30), Monday, 15 November 2004.

[29] SEIF, Meeting No. 3 (15:45), Wednesday, 17 November 2004.

ii) the Chief Actuary utilize independent expert advice to estimate quinquennially the size of premium rate stabilization reserve that would insure program solvency and premium rate stability over a five-year period; and

iii) the proposed Employment Insurance Commission publish its recommended break-even premium rate and underlying analysis by 30 September in the year prior to the year for which the recommended rate applies.

Recommendation 6

The Committee recommends that if the rate recommended by the proposed Employment Insurance Commission is, for some extraordinary reason, different from that which the Governor in Council wishes to approve, then the government must, in setting a different rate, amend the *Employment Insurance Act* by establishing a statutory premium rate for a period not exceeding one year. This proposed legislative change must be subject to a vote in the House of Commons.

OTHER FINANCING ISSUES

I. Yearly Basic Insurable Earnings Exemption

Under the *Employment Insurance Act*, individuals who are unlikely to qualify for benefits are entitled to a premium refund if their earnings are less than $2,000 per year. Employers are not entitled to these refunds, a situation which understandably was regarded as inequitable by business groups, particularly those representing small businesses, who appeared before the Subcommittee.

In addition to the inequitable treatment afforded employers, the premium refund also has some shortcomings with respect to its treatment of employees. While the purpose of this provision is to refund premiums to workers who are unlikely to qualify for benefits because their earnings are insufficient, it undoubtedly fails to perform this task because it is set too low and it is not indexed to growth in earnings. The current threshold of $2,000 is not high enough to ensure that those with low annual earnings and no chance of meeting EI's minimum qualification requirement receive a premium refund. For example, combining the lowest minimum wage rate ($5.90 per hour) and the lowest minimum qualification requirement (420 hours of insurable employment), those with annual earnings between $2,000 and $2,478 would not qualify for EI or a premium refund. More importantly, the gap between the current premium refund threshold and other

minimum wage and minimum qualification requirement combinations rises as the minimum wage rises and/or the unemployment rate falls in EI economic regions.

In view of the fact that the government seems unwilling to augment the premium refund and devise some means for applying it to employers, the issue of introducing a basic insurable earnings exemption, akin to that used under the Canada Pension Plan, surfaced during the Subcommittee's hearings. This issue has been raised on other occasions as well and, in fact, was addressed in a report prepared by this committee in May 2001 entitled *Beyond Bill C-2: A Review of Other Proposals to Reform Employment Insurance*.

> ... a yearly basic exemption in the EI program would help alleviate the payroll tax burden of all Canadians and all businesses but would most benefit those most punished by high payroll taxes, low wage and entry level workers, and labour intensive businesses. **(Joyce Reynolds, Canadian Restaurant and Foodservices Association)**[30]

The Committee agrees that the current limited and one-sided application of the premium refund needs to be addressed, and the introduction of a yearly basic insurable earnings exemption is appealing in at least two respects. Firstly, it alleviates some of the regressivity of EI premiums. Secondly, its application is administratively simple.

However, a yearly basic insurable earnings exemption is wanting in other respects. For one, proponents of this feature assume that exempt earnings would be insurable for the purposes of qualifying, but not for the purposes of premium collection, which seems to be tantamount to free benefit coverage. In addition, if earnings up to the yearly basic insurable earnings exemption are only insurable if earnings exceed the exemption (basically the same treatment afforded pensionable earnings for the purposes of the Canada Pension Plan), then some individuals, for example, multiple job holders might find this approach to be inequitable. In this case, a multiple job holder whose earnings in each of the multiple jobs are less than the earnings exemption could end up with no insurable earnings even though total earnings are well in excess of the insurable earnings exemption. Another issue, although no more serious than that under the Canada Pension Plan, is that a yearly basic insurable earnings exemption might induce some employers to create short-hour jobs that terminate just before the earnings exemption threshold is reached.

Assuming most of the administrative irregularities associated with a yearly basic insurable earnings exemption are adequately addressed and resolved in favour of workers, the Committee is generally supportive of this proposal.

---

[30] Ibid. (15:35).

Recommendation 7

The Committee recommends that the government implement a $3,000 yearly basic insurable earnings exemption to replace the premium refund for contributors with low earnings. This exemption threshold would be indexed upward according to growth in average weekly earnings in Canada. This new provision should be reviewed two years after its implementation to examine its impact on hours of work.

II. Return of Over-contributions to Employers

Along the same lines as the premium refund discussed above, employees are entitled to a return of contributions if they contribute more than the maximum amount in any given year, but employers are not afforded the same treatment. The maximum payment by an employee is calculated as the product of the premium rate and maximum insurable earnings divided by 100 (the maximum payment in 2004 is $772.20). All EI premiums paid in excess of the maximum contribution are returned to the contributor. Employers, who pay 1.4 time the employee premium rate, are entitled to a refund of over-contributions only where the actual amount remitted in a given year exceeds the amount they are required to remit on the basis of earnings paid to each employee. Hence, even though an employee has contributed, for example, the maximum amount in previous employment with a different employer in a given year, the employee's current employer must contribute on the basis of current, not previous, earnings paid to the employee in that year. In other words, employers contribute to EI on behalf of a given employee as if they are the first employer to pay premiums on behalf of that employee.

This anomalous and inequitable treatment arises under the rubric of employee privacy, which, of course, we do not take lightly. Nevertheless, Committee members are somewhat puzzled by the fact that the government has been unable to identify some administrative solution to resolve, at least in part, this problem, given its capacity to create a program as administratively complex as EI.

> We'd like to see a mechanism for refunding employers for EI over contributions particularly with respect to associated companies who are treated as a single taxpayer for the purposes of other income tax matters and yet for EI are treated as separate employers. (**Michael Atkinson, Canadian Construction Association**)[31]

> While it is difficult to quantify the exact level of over-contributions by employers, the level is certainly in the several hundred million dollar range. However, there is currently no mechanism in place to refund employers for over-contributions. Given the fact that EI premiums represent a barrier to

[31] Ibid. (15:25).

> job creation, the Canadian Chamber believes that the federal government must immediately implement a system that allows for over-contribution by employers to be refunded by the federal government. **(Michael Murphy, Canadian Chamber of Commerce)**[32]

We believe that a more satisfactory approach can be found than currently exists to afford employers, who pay 1.4 time what their employees pay, more equitable treatment regarding over-contribution refunds. The solution, perhaps one that incorporates a first-payer principle, may continue to be inequitable for some employers, but others would be treated far more fairly than is currently the case. Over-contribution refunds need not be paid in reference to specific employees; a lump-sum payment is an option worth considering. In cases involving businesses in which only one employee has worked for the business in a given year, perhaps the permission of that employee could be sought prior to refunding an over-contribution. Finally, and perhaps most important, the solution to this problem should not be administratively complex or costly to deliver. These are but a few suggestions that could be considered in resolving this important matter.

Recommendation 8

The Committee recommends that in 2005 the government devise and implement a method for refunding employment insurance premiums to employers corresponding to over-contributions to employment insurance from employees.

---

[32] Ibid. (15:45).

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Committee recommends that, in 2005, legislation be tabled in Parliament that would create a new entity called the Employment Insurance Commission. The proposed Employment Insurance Commission would be given the statutory authority to manage and invest employment insurance revenues in the proposed Employment Insurance Fund Account and to transfer these revenues, as required by law, to the Consolidated Revenue Fund in order to cover the cost of employment insurance. This new Crown corporate entity should be governed by commissioners who broadly and equally represent employees and employers. The government should also be represented in the proposed Employment Insurance Commission. The Chair and Vice-chair of the Commission should rotate between employer and employee representatives after serving a two-year term. Commissioners would be appointed by the Governor in Council following consultations with groups representing employment insurance contributors. The operations of the Commission and the funds under its management must be fully accounted for and reported in accordance with generally accepted public sector accounting standards. The Commission should have the authority to make recommendations to the government.

Recommendation 2

The Committee recommends that, in conjunction with the legislation referred to in Recommendation 1, statutory authority be given to establish a new reserve, called the Employment Insurance Fund Account. The Employment Insurance Fund Account, perhaps modelled after the Exchange Fund Account,[1] would exist outside of the Consolidated Revenue Fund and act as a depository for all employment insurance premiums and other transfers from the Consolidated Revenue Fund as required by law. Funds transferred from the Employment Insurance Fund

---

1 The operation of the Exchange Fund Account is governed by the provisions of Part II of the *Currency Act*. This Account, administered by the Bank of Canada, represents financial claims and obligations of the Government of Canada as a result of foreign exchange operations. Investment income from foreign exchange transactions and net gains and losses are recorded in foreign exchange revenues on the Statement of Operations and Accumulated Deficit.

Account to the Consolidated Revenue Fund would by law be used exclusively to cover employment insurance costs.

Recommendation 3

The Committee recommends that, beginning in 2005-2006, the federal government transfer amounts from the Consolidated Revenue Fund to the proposed Employment Insurance Fund Account. This transfer must occur over a period of time, taking into consideration the year-to-year fiscal position and expected outlook of the federal government. The minimum amount to be transferred to the Fund each year must be no less than one half of the amount remaining in the Contingency Reserve at year's end.[2] These transfers would continue until the cumulative balance that existed in the Employment Insurance Account as of 31 March 2004 has been fully transferred to the Employment Insurance Fund Account. When the cumulative balance in the Employment Insurance Account reaches zero, all references to this account in the *Employment Insurance Act* should be repealed.

Recommendation 4

The Committee recommends that a premium rate stabilization reserve be created and maintained within the proposed Employment Insurance Fund Account. This reserve should be estimated by the Chief Actuary of the proposed Employment Insurance Commission and re-estimated every five years. It should be managed prudently, provide the required liquidity needed to maintain premium rate stability over a five-year period, and should never exceed 10% of the most recent estimated premium rate stabilization reserve requirement.

Recommendation 5

The Committee recommends that starting in 2005:

i) the Chief Actuary of the proposed Employment Insurance Commission utilize independent expert advice to estimate annually a break-even premium rate that would ensure program

---

2 The Bloc Québécois recommends that at least $1.5 billion a year be refunded to the Employment Insurance Fund. It also recommends, if needed to cover one full year of contribution, a guaranteed payment of $15 billion. If this guaranteed payment is not used, it should be refunded at the rate of $1.5 billion after the payment of the initial $31 billion.

solvency and premium rate stability over a five-year, look-forward period;

ii) the Chief Actuary utilize independent expert advice to estimate quinquennially the size of premium rate stabilization reserve that would insure program solvency and premium rate stability over a five-year period; and

iii) the proposed Employment Insurance Commission publish its recommended break-even premium rate and underlying analysis by 30 September in the year prior to the year for which the recommended rate applies.

Recommendation 6

The Committee recommends that if the rate recommended by the proposed Employment Insurance Commission is, for some extraordinary reason, different from that which the Governor in Council wishes to approve, then the government must, in setting a different rate, amend the *Employment Insurance Act* by establishing a statutory premium rate for a period not exceeding one year. This proposed legislative change must be subject to a vote in the House of Commons.

Recommendation 7

The Committee recommends that the government implement a $3,000 yearly basic insurable earnings exemption to replace the premium refund for contributors with low earnings. This exemption threshold would be indexed upward according to growth in average weekly earnings in Canada. This new provision should be reviewed two years after its implementation to examine its impact on hours of work.

Recommendation 8

The Committee recommends that in 2005 the government devise and implement a method for refunding employment insurance premiums to employers corresponding to over-contributions to employment insurance from employees.

APPENDIX A — Remaining Recommendations of the Subcommittee on Employment Insurance Funds to be Studied by the Main Committee

Recommendation 9

The Committee recommends that the current cost-sharing arrangement between employers and employees be maintained.

Recommendation 10

The Committee recommends that the government implement a uniform 360 hours qualification requirement, irrespective of regional unemployment rates or the type of benefit. This would establish a qualification requirement based on a 30-hour week over a 12-week period.

Recommendation 11

The Committee recommends that the maximum benefit entitlement for regular benefits be extended to 50 weeks, the same as that afforded special benefits.

Recommendation 12

The Committee recommends that following an assessment of the pilot project that extends benefit entitlement by five weeks in high-unemployment areas of the country, the government, following consultations with the proposed Employment Insurance Commission, modify benefit entitlement so as to provide an additional incentive to work for a longer period of time than the minimum hours of work required to qualify for benefits.

Recommendation 13

The Committee recommends that the proposed Employment Insurance Commission consult program contributors and report to the government on the feasibility of providing a supplementary benefit beyond the proposed 50-week maximum period so as to help unemployed workers 50 years of age and over cope with extended periods of unemployment. The amount

of the supplementary benefit and its duration should depend on lifetime contributions to employment insurance.

Recommendation 14

The Committee recommends that the government repeal the current method of calculating average weekly insurable earnings and in its place adopt a new rate calculation period equal to the qualifying period. Only those weeks with the highest earnings in the new rate calculation period would be included, and these earnings would be averaged over the best 12 weeks of insurable employment.

Recommendation 15

The Committee recommends that the government increase the benefit rate from 55% to 60% of average weekly insurable earnings.

Recommendation 16

The Committee recommends that the government, following consultations with the proposed Employment Insurance Commission, establish a nation-wide pilot project to assess the impact of a variable benefit rate that ranges from between 61% to 65% of average weekly insurable earnings, depending on the number of insurable hours worked in excess of the minimum hourly qualification requirement.

Recommendation 17

The Committee recommends that following the completion of the evaluation that is currently underway to assess the effectiveness of Employment Benefits and Support Measures, the federal government use this information, to the greatest extent possible, to ensure that spending under the next generation of labour market development agreements focuses exclusively on those measures that have achieved their intended results.[1] In addition, the federal government must negotiate with provincial and territorial governments to establish an appeal process for individuals who are denied access to Employment Benefits and Support Measures.

---

[1] The Bloc Québécois maintains that the federal government must respect the Quebec-Ottawa accords on labour market development.

Recommendation 18

The Committee recommends that the *Employment Insurance Act* be amended to include mobility assistance in Employment Benefits and Support Measures. Mobility assistance would only be paid once a job is verified and confirmed. As with other Employment Benefits and Support Measures, this assistance would be based on voluntary participation.

Recommendation 19

The Committee recommends that the government amend section 78 of the *Employment Insurance Act* to require that at least 0.8% of estimated total insurable earnings be allocated to Employment Benefits and Support Measures and that the additional funding that results from this be used to provide meaningful training to those who qualify under a more inclusive definition of "insured participant" pursuant to section 58 of the *Employment Insurance Act*.

Recommendation 20

The Committee recommends that the government initiate a pilot project to assess the effectiveness of providing a premium refund to employers who: (1) provide training to alleviate skill shortages; (2) incur training costs while replacing workers receiving maternity/parental benefits; (3) provide training to seasonal and older workers; and (4) provide workplace literacy training to their employees. If the pilot project finds this training incentive to be effective then it should become a regular feature of the Employment Insurance Program and its cost should not be included as part of the expenditure limit contained in section 78 of the *Employment Insurance Act*.

Recommendation 21

The Committee recommends that the government amend the *Employment Insurance Act* to exempt foreign agricultural workers and their employers from making contributions to employment insurance.

Recommendation 22

In view of the growing incidence of self-employment in the Canadian labour market, the Committee recommends that the

government consider developing a framework for extending EI coverage, both in terms of regular and special benefits, to self-employed workers.

Recommendation 23

The Committee recommends that the government amend the *Employment Insurance Regulations* so as to not consider pension, severance and vacation income in the determination of earnings for benefit purposes.

Recommendation 24

The Committee recommends that the government amend subsection 5(3) (and if necessary, section 5(2)(i)) of the *Employment Insurance Act* with a view to remove the presumption of guilt if an employer and an employee are related.

Recommendation 25

The Committee recommends that the government ensure that every regional office in the Department of Human Resources and Skills Development employ a claimant's advocate.

Recommendation 26

The Committee recommends that the two-week waiting period be eliminated for those engaged in approved training.

Recommendation 27

The Committee recommends that the government study the possibility of extending sickness benefits by 35 weeks for those who suffer from a prolonged and serious illness.

Recommendation 28

The Committee recommends that the government study the possibility of extending compassionate care benefits for families whose children must receive medical attention outside of the locality in which they reside.

APPENDIX B
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Finance	04/11/2004	1
Louis Lévesque, Associate Deputy Minister		
Department of Human Resources and Skills Development		
Bill James, Director General, Employment Insurance Policy, Employment Programs Policy and Design		
Andrew Treusch, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Planning		
Office of the Auditor General of Canada		
Nancy Cheng, Assistant Auditor General		
Sheila Fraser, Auditor General of Canada		
Jean-Pierre Plouffe, Principal		
Canadian Labour Congress	15/11/2004	2
Kevin Hayes, Senior Economist, Social and Economic Policy		
Hassan Yussef, Senior Economist		
Centrale des syndicats du Québec		
Mario Labbé, Employment Insurance and Pension Plans Advisor		
Pierre Séguin, Vice-President		
Confédération des syndicats nationaux		
France Bibeau, Union Counsellor, Work Relations Service		
Roger Valois, Vice-President, Executive Committee		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec		
Marc Bellemare, Syndicate Counsellor		
René Roy, Secretary General		
Canadian Chamber of Commerce (The)	17/11/2004	3
Robert McKinstry, Policy Analyst		
Michael Murphy, Senior Vice-President, Policy		
Canadian Construction Association		
Michael Atkinson, President		
Dennis Ryan, Senior Director, Industry, Human Resources		
Canadian Council of Chief Executives	17/11/2004	3
Sam Boutziouvis, Vice-President, Policy and Director of Research		
Canadian Federation of Independent Business		
André Piché, Director, National Affairs		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Restaurant and Foodservices Association Joyce Reynolds, Senior Vice-President, Government Affairs	17/11/2004	3
Building and Construction Trades Department, AFL-CIO, Canadian Office Robert Blakely, Director of Canadian Affairs Carol MacLeod, Executive Director, Government Affairs & Communications	24/11/2004	4
Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois) Sébastien Duclos, Coordinator		
New Brunswick Federation of Labour John Gagnon, Member of the Executive Council		
South-East N.B. Committee for Changes to Employment Insurance Gilles LeBlanc, Fish Plant Owner Robert MacKay, Employee, Fish (Lobster) Plant		
Study Committee on Seasonal Work Normand Carrier, President Gérald Clavette, Member		
As an individual Roderick Landry		
Department of Human Resources and Skills Development Malcolm Brown, Assistant Deputy Minister, Employment Program Policy and Design Bill James, Director General, Employment Insurance Policy Rick Stewart, Director General, Labour Market Policy	07/12/2004	7

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to the report within one hundred and fifty (150) days.

Copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meeting Nos. 3, 12 and 13 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Raymonde Folco, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, December 14, 2004
(*Meeting No. 12*)

The Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 11:12 a.m. this day, in Room 209 West Block, the Chair, Raymonde Folco, presiding.

Members of the Committee present: Peter Adams, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard, Mario Silva and Peter Van Loan.

Acting Members present: Yvon Godin for Tony Martin and Derek Lee for Eleni Bakopanos.

In attendance: *Parliamentary Information and Research Service*: Kevin Kerr, Analyst.

The Committee proceeded to the consideration of the report of the Subcommittee on Employment Insurance Funds.

It was agreed, — That the Committee submit a partial report to fulfill the Committee's motion to table a report on employment insurance funds and that the Committee re-visit what is not included in the report in February.

At 1:59 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Tuesday, December 14, 2004
(*Meeting No. 13*)

The Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 5:07 p.m. this day, in Room 307 West Block, the Chair, Raymonde Folco, presiding.

Members of the Committee present: Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard and Peter Van Loan.

Acting Members present: Yvon Godin for Tony Martin and Raymond Simard for Mario Silva.

In attendance: *Parliamentary Information and Research Service*: Kevin Kerr, Analyst.

The Committee proceeded to the consideration of the Report of the Subcommittee on Employment Insurance Funds.

It was agreed, — That the Committee's partial report include recommendations 1 to 8 inclusive; that the text up to recommendation 8 be tabled, and that the last paragraph of the introduction be substituted with the following: "The Committee has had the opportunity to discuss and adopt the first eight recommendations of the Subcommittee's report which are the main body of this interim Report. The Committee as not yet had the opportunity to consider the balance of the Subcommittee's recommendations which can be found as attached in Appendix A of this Report".

It was agreed, — That recommendations 19 to 28, which have not been voted on, be considered as a matter of priority as soon as the House reconvenes and that additional meetings be scheduled to reach that goal if necessary.

It was agreed, — That the report *Restoring Financial Governance and Accessibility in the Employment Insurance Program — Part 1* (as amended) of the Subcommittee on Employment Insurance Funds be adopted as the Second Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilites.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government provide a comprehensive response to this Report within one hundred and fifty (150) days.

At 5:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Belisle
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

RÉTABLIR LA BONNE GESTION FINANCIÈRE ET L'ACCESSIBILITÉ DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI : PARTIE UN

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Raymonde Folco, députée
Présidente

Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi

Rodger Cuzner, député
Président

Décembre 2004

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

RÉTABLIR LA BONNE GESTION FINANCIÈRE ET L'ACCESSIBILITÉ DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI : PARTIE UN

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Raymonde Folco, députée
Présidente

Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi

Rodger Cuzner, député
Président

Décembre 2004

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Raymonde Folco, députée

VICE-PRÉSIDENTS

Paul Forseth, député

Christiane Gagnon, députée

MEMBRES

Peter Adams, député
Eleni Bakopanos, députée
Jean-Claude D'Amours, député
Barry Devolin, député
Ed Komarnicki, député
Yves Lessard, député
Tony Martin, député
Mario Silva, député
Peter Van Loan, député

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Belisle

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chantal Collin

Kevin B. Kerr

SOUS-COMITÉ SUR LES FONDS DE L'ASSURANCE-EMPLOI

PRÉSIDENT

Rodger Cuzner, député

MEMBRES

Jean-Claude D'Amours, député

Yvon Godin, député

Yves Lessard, député

Peter Van Loan, député

GREFFIÈRE DU SOUS-COMITÉ

Danielle Belisle

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kevin B. Kerr

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du jeudi 25 novembre 2004:

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que, conformément à l'Adresse en réponse au discours du Trône, la Chambre charge le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de recommander des mesures qui assurent que toute utilisation future du programme de l'assurance-emploi sera pour le seul bénéfice des travailleurs et ne peut être utilisé à d'autres fins.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes
WILLIAM C. CORBETT

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 25 novembre 2004, ainsi qu'au paragraphe 108(1)(*a*)(*b*) du Règlement, votre comité a mis sur pied un sous-comité et lui a donné le mandat d'examiner la question du fonds de l'assurance-emploi.

Le Sous-comité a présenté son rapport au Comité. Votre comité a adopté le rapport, dont voici le texte :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LE RÔLE DE LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA 1

LE SOLDE CUMULATIF DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA PROTECTION DES COTISATIONS 4

FIXER LE TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI 11

I. Prévoir l'avenir : une nouvelle façon de fixer les taux de cotisation de l'AE 14

i. Établir une vraie réserve de stabilisation des taux de cotisation 15

ii. Rôle de l'actuaire en chef 15

AUTRES QUESTIONS FINANCIÈRES 17

I. Exemption de base annuelle sur la rémunération assurable 17

II. Remboursement aux employeurs des cotisations versées en trop 19

LISTE DES RECOMMANDATIONS 23

ANNEXE A — Autres recommandations du Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi sur lesquelles le Comité principal devra se pencher 27

ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS 31

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 33

PROCÈS-VERBAL 35

RÉTABLIR LA BONNE GESTION FINANCIÈRE ET L'ACCESSIBILITÉ DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI : PARTIE I

INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 1990, le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi (AE) — couramment appelé la réserve de l'AE — a augmenté progressivement, au point d'être maintenant considéré comme excessif par la plupart des gens. Pour beaucoup, la réserve de l'AE, quoique théorique, pose un sérieux problème de gestion financière. La vérificatrice générale du Canada estime, comme bien d'autres, que le gouvernement a perçu beaucoup plus de cotisations que ce dont il a besoin pour ses dépenses d'AE, peu importe la période considérée, et qu'il n'a pas, dans cette optique, respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

La réticence du gouvernement à limiter le solde cumulatif du Compte d'AE et, surtout, à le réduire consterne les employeurs et les travailleurs qui cotisent au régime. L'importance croissante de cet enjeu s'est manifestée par une proposition d'amendement au récent discours du Trône. Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, qui a abordé le sujet à plusieurs occasions au cours de la 37e législature, reconnaît aussi l'importance que cette question continue d'avoir. C'est pourquoi, le 21 octobre 2004, il a adopté à l'unanimité la motion suivante :

> Que, conformément à l'article 108 du Règlement et à l'ordre de renvoi contenu dans l'adresse en réponse au discours du Trône, le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées étudie la question du fonds de l'assurance-emploi pour que l'argent accumulé dans ce fonds serve uniquement au programme d'assurance-emploi, dans l'intérêt des travailleurs et des contribuables, en formant un sous-comité chargé d'entreprendre cette étude, et que le Comité en fasse rapport à la Chambre des communes au plus tard le 17 décembre 2004.

Le Comité a pu discuter et adopter les huit premières recommandations du rapport du Sous-comité, lesquelles forment le fond du présent rapport intérimaire. Il n'a toutefois pas encore pu examiner les autres recommandations du Sous-comité, dont le texte figure à l'annexe A du présent rapport.

LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LE RÔLE DE LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA

La Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) fait partie des « établissements publics » énumérés à l'annexe II de la *Loi sur la gestion des*

finances publiques. Composée de quatre commissaires, elle a pour président le sous-ministre de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et comme vice-président le sous-ministre délégué du même ministère. Il est évident que les titulaires de ces deux postes défendent les intérêts du gouvernement. Un troisième commissaire représente les employeurs et un quatrième, les travailleurs. Ces deux derniers sont nommés par le gouverneur en conseil pour une période de cinq ans à la suite de consultations menées auprès d'organismes qui représentent les cotisants. Il se font les porte-parole de leur groupe en communiquant au Ministère leurs vues sur l'élaboration de la politique et sur la réalisation du programme. Certains témoins ont indiqué au Sous-comité que ce mécanisme de consultation laissait à désirer, car des changements ont été apportés à la politique de l'AE sans qu'il y ait de véritables consultations. Le Comité est d'avis que les commissaires représentant les employeurs et les travailleurs doivent être tenus raisonnablement informés des changements proposés à la politique de l'AE et qu'il faut prévoir assez de temps pour que de véritables consultations aient lieu.

> La première recommandation serait de ne pas prendre de décisions politiques. Ne disons pas que nous allons accorder des congés parentaux prolongés d'un an, sans connaître quelles en seront les répercussions sur la moitié de l'économie. L'entreprise qui perd trois ou quatre de ses quatre ou cinq employés est dans une situation désastreuse. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**[1]

> [...] vous devez tenir des consultations. Si vous voulez changer les objectifs du fonds, comme ajouter le congé parental, vous devez tenir des consultations à cet égard. **(David Stewart-Patterson, Conseil canadien des chefs d'entreprise)**[2]

La Commission a essentiellement pour mandat d'assister Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), le ministère chargé d'appliquer les dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* qui portent sur les prestations[3]. Avec la collaboration du personnel du Ministère, elle aide le Ministère à rédiger des règlements; à contrôler et à évaluer chaque année l'application de la *Loi sur l'assurance-emploi*; à nommer les membres des conseils arbitraux, le premier palier d'appel pour l'admissibilité aux prestations; et, jusqu'à 2001, à fixer le taux de cotisation annuel avec l'agrément du gouverneur en conseil et sur la recommandation du ministre des Finances et du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences.

La plupart des personnes qui ont comparu devant le Sous-comité ont dit qu'elles aimeraient voir une commission plus indépendante ou une autre entité

---

1 Chambre des communes, Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (appelé ci-après SFAE), *Témoignages*, 1re session, 38e législature, séance nº 3 (16:20), mercredi 17 novembre 2004.

2 *Ibid.* (16:30).

3 L'Agence du revenu du Canada est responsable de tout ce qui concerne l'assurabilité, y compris la perception des cotisations.

n'ayant aucun lien de dépendance avec le gouvernement. Les membres du Comité conviennent qu'il faut accroître l'indépendance de la Commission, mais ils hésitent pour la plupart à promouvoir l'indépendance totale, comme dans le cas d'une entité complètement distincte. Non seulement le Comité, comme beaucoup de ses témoins, aimerait conserver la configuration tripartite de la Commission actuelle, mais il y a aussi le fait que l'indépendance totale pourrait entraîner une certaine inertie dans les opérations vu la bipolarité des positions chez les principaux intervenants. Si les intérêts des employeurs et des travailleurs étaient représentés à égalité, il faudrait instaurer un mécanisme pour rompre l'impasse qui risquerait inévitablement de se produire dans une structure de gestion bipartite.

> Pour l'instant, nous avons essentiellement une commission d'employeurs et de salariés qui ont très peu de pouvoirs pour s'acquitter de ses responsabilités. La plupart des pouvoirs ont été retirés. Nous croyons qu'il faut que le gouvernement joue un rôle central dans le fonds de l'assurance-emploi. [...] La façon dont on s'y prendra pour mettre en place la structure de manière à ce qu'elle réponde à cet engagement causera d'énormes maux de tête. Cependant, nous souhaitons clairement que le gouvernement continue d'en faire partie et y joue un rôle névralgique, tout comme les employeurs et les salariés. **(Hassan Yussef, Congrès du travail du Canada)**[4]

Le Comité souscrit au maintien de la représentation tripartite. Il ne souscrit toutefois pas au maintien de la prépondérance du gouvernement dans la structure organisationnelle de la Commission. Il croit plutôt que les travailleurs et les employeurs, en tant que seuls cotisants au régime d'AE, doivent se voir attribuer une place nettement plus importante dans la gestion du régime et dans les décisions touchant la politique d'AE.

Selon la plupart des membres du Comité, il faut retirer à la Commission son statut actuel d'établissement public (qui s'apparente à une direction générale du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences) pour la transformer en une entreprise fédérale capable, grâce à une indépendance et à des pouvoirs beaucoup plus grands, d'être un partenaire authentique dans la gestion de l'AE, et surtout en ce qui concerne la supervision d'un fonds véritable et le rétablissement de sa fonction de fixation des taux. La nouvelle commission doit aussi se voir confier un rôle accru dans les décisions touchant la politique d'AE. Le Comité reconnaît le rôle primordial du gouvernement dans l'élaboration de la politique, mais il est nécessaire que les cotisants exercent une influence plus marquée dans l'orientation future d'un programme aussi important. La nouvelle commission devra se voir conférer le pouvoir d'établir son propre budget et d'engager son personnel, y compris un actuaire en chef.

---

[4] SFAE, séance n° 2 (20:00), lundi 15 novembre 2004.

Recommandation 1

Le Comité recommande la présentation en 2005 d'un projet de loi qui créerait une nouvelle entité de l'État appelée la Commission de l'assurance-emploi. Cette commission serait dotée par la loi du pouvoir de gérer les recettes de l'assurance-emploi, de les investir dans le Compte du fonds d'assurance-emploi et de transférer ces sommes au Trésor, comme l'exige la loi, afin de supporter les coûts de l'assurance-emploi. Elle serait dirigée par des commissaires sélectionnés pour représenter de façon large et à parts égales les travailleurs et les employeurs. Le gouvernement serait aussi représenté. Les postes de président et de vice-président de la Commission seraient assumés à tour de rôle par des représentants des employeurs et des travailleurs après un mandat de deux ans. Les commissaires seraient nommés par le gouverneur en conseil après consultation de groupes représentant les cotisants à l'assurance-emploi. La commission devrait entièrement rendre compte et faire rapport de ses activités et des fonds qu'elle gère conformément aux normes comptables généralement reconnues dans le secteur public. Elle devrait avoir le pouvoir de faire des recommandations au gouvernement.

LE SOLDE CUMULATIF DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA PROTECTION DES COTISATIONS

L'article 71 de la *Loi sur l'assurance-emploi* a pour effet d'ouvrir, parmi les comptes du Canada, un compte intitulé « Compte d'assurance-emploi » (compte d'AE). Bien que la *Loi* prévoie que toutes les recettes et les dépenses de l'assurance-emploi sont portées au Trésor, les articles 73 à 78 stipulent expressément que ces montants sont respectivement crédités au Compte d'AE et débités de celui-ci. Par conséquent, le Compte d'AE est essentiellement une entité comptable consolidée qui fait état des transactions financières liées à l'AE[5]. Étant donné que toutes les transactions financières de l'AE sont consolidées dans les comptes du Canada, un surplus annuel (déficit) dans le Compte d'AE fait directement augmenter (diminuer) le solde budgétaire du gouvernement d'un montant équivalent. Autrement dit, si les recettes de l'AE excèdent les dépenses, l'état des finances du gouvernement fédéral s'améliore. L'inverse est également vrai lorsque les dépenses de l'AE excèdent les recettes. Par ailleurs, le solde en fin d'exercice du Compte d'AE est suivi d'année en année et représenté par le solde cumulatif, montant nominal de référence qui, selon certains, est prêté par le Compte d'AE en cas de surplus ou dû au Trésor en cas de déficit. Ce point de vue est appuyé par l'article 76 de la *Loi*, qui autorise le ministre des Finances à verser

[5] Avant 1986, les transactions portées au Compte d'assurance-emploi (alors appelé Compte d'assurance-chômage) n'étaient que partiellement intégrées aux comptes du Canada. Depuis, le Compte d'assurance-emploi est entièrement intégré aux comptes du Canada.

des intérêts sur le solde cumulatif du Compte d'AE, selon les modalités et aux taux qu'il peut fixer[6].

Il importe de souligner que l'article 77 de la *Loi sur l'assurance-emploi* limite le gouvernement dans ce qu'il peut porter au Compte d'AE et que, par conséquent, les dépenses en-dehors du ressort de l'AE ne peuvent servir à réduire le solde cumulatif du Compte d'AE. Autrement dit, le solde cumulatif ne peut être résorbé en prélevant de l'argent du Trésor pour financer les soins de santé, la défense ou d'autres domaines non liés à l'AE. Il ne fait aucun doute que la plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité estiment que le surplus cumulatif dans le Compte d'AE doit être affecté à l'AE.

> [...] À mon avis, le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le Compte d'assurance-emploi un excédent supérieur à ce qu'il pourrait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi. J'en ai donc conclu que le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*. **(Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada)**[7]

> Les recettes excédentaires perçues sous forme de cotisations depuis 1994 n'ont pas été redistribuées, n'ont pas été versées dans un compte de réserve et n'ont pas été laissées dans le compte d'assurance-chômage. Elles sont allées directement dans les coffres du gouvernement. Ce qui rend la chose d'autant plus pénible, c'est que ces surplus ont été réalisés à grands coups de sabre dans la protection offerte aux chômeurs du Canada qui considèrent le surplus comme de l'argent emprunté de l'assurance-emploi et qui doit y être retourné. **(Hassan Yussef, Congrès du travail du Canada)**[8]

> Je souhaitais simplement signaler que nous nous opposerions fortement à la seule élimination de ce compte théorique, parce que le gouvernement ne serait pas tenu de ne pas revenir à la charge en augmentant les taux, si la situation économique ralentissait et s'il lui fallait chercher des moyens de payer des prestations supérieures. Si nous éliminons ce compte, c'est exactement ce qui surviendra. **(Joyce Reynolds, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires)**[9]

> À l'égard du surplus accumulé, depuis plusieurs années, de nombreux groupes et organisations, dont la nôtre, dénoncent à hauts cris le détournement des surplus de l'assurance-emploi à des fins autres que celles du régime. Nous croyons qu'il est nécessaire de tenir un large débat sur cette question. Même si ces milliards ont déjà été dépensés, il n'en demeure pas moins que cette manière de faire était hautement discutable. Il nous apparaît donc à tout le moins

---

[6] À l'heure actuelle, le taux payé sur le solde cumulatif du Compte d'AE est fixé à 90 p. 100 de la moyenne mensuelle du taux trimestriel des bons du Trésor. L'intérêt est calculé mensuellement, selon la moyenne de 30 jours du solde cumulatif du Compte d'AE. Tout comme le solde cumulatif du Compte d'AE, ces versements d'intérêts sont des montants nominaux de référence. Bien qu'ils constituent une partie du solde cumulatif du Compte d'AE, ils ne sont pas inscrits comme frais de la dette publique dans les comptes du Canada. Entre 1996-1997 et 2003-2004, les versements d'intérêts nominaux de référence s'élèvent à quelque 7,1 milliards de dollars.

[7] SFAE, séance n° 1 (11:20), jeudi 4 novembre 2004.

[8] SFAE, séance n° 2 (19:35), lundi 15 novembre 2004.

[9] SFAE, séance n° 3 (16:00), mercredi 17 novembre 2004.

> impératif d'envisager la possibilité de réaffecter ces sommes au compte de l'assurance-emploi, dont elles n'auraient jamais dû sortir. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**[10]

> Je veux rappeler au comité l'ardeur des procureurs du gouvernement fédéral dans la poursuite CSN-FTQ contre le gouvernement fédéral. Ils sont venus démontrer qu'il n'y avait pas une caisse d'assurance-chômage à part [...] et le juge les a suivis [...] Ce n'est pas vrai que le gouvernement fédéral va pouvoir éliminer ce surplus d'un trait, au moyen d'une loi, et dire qu'il n'existe plus et qu'on doit repartir à neuf avec une caisse séparée. Nous n'accepterons pas cela. Nous allons nous rendre jusqu'à la Cour suprême s'il le faut. **(Roger Valois, Confédération des syndicats nationaux)**[11]

> Concernant l'utilisation du surplus accumulé, pour nous, il ne fait aucun doute que l'argent doit être rendu aux personnes qui ont cotisé. La seule nuance est que, dans l'éventualité d'un débat public au cours duquel on se demanderait si l'on doit remettre cet argent strictement aux chômeurs, quitte à réduire la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement pour l'ensemble des programmes et des dépenses, notre priorité serait clairement de le remettre aux travailleuses et travailleurs, d'une part. **(Mario Labbé, Centrale des syndicats du Québec)**[12]

Comme le montre le tableau 1, le surplus cumulatif du Compte d'AE a augmenté en flèche depuis 1994 et, selon ces données, a atteint 46 milliards, au 31 mars 2004. Avant la mise en œuvre de *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996, le solde cumulatif du Compte d'AE était toujours autour du seuil de rentabilité, grâce au processus d'établissement du taux de cotisation en vigueur à l'époque. Ce processus a été éliminé avec l'adoption de la *Loi sur l'assurance-emploi*; le sujet est abordé plus loin, dans une autre section du rapport.

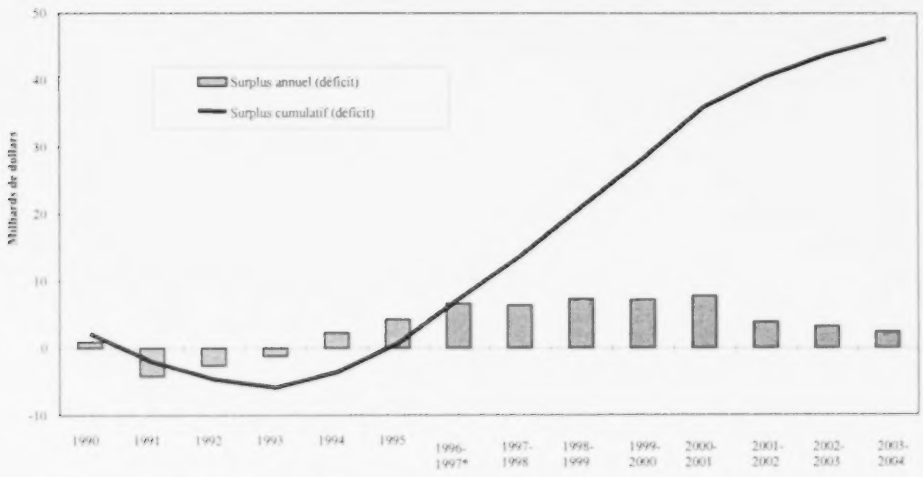
---

10 SFAE, séance n° 2 (19:25), lundi 15 novembre 2004.

11 *Ibid.* (20:35).

12 *Ibid.* (19:55).

TABLEAU 1 — Solde cumulatif et solde en fin d'exercice du Compte d'assurance-emploi



* Fait état de la période de 15 mois, de janvier 1996 à mars 1997.
Source : Comptes publics du Canada, années sélectionnées, et le Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Il fallait s'y attendre, l'origine de ce solde cumulatif sans précédent dans le Compte d'AE a été au cœur des témoignages lors des audiences. Un grand nombre de témoins voient ce solde cumulatif comme le résultat de nombreux changements restreignant l'accès à l'AE depuis le début des années 1990. Il ne fait aucun doute que la réforme de l'AE en 1996 a donné lieu à un régime plus restreint. En fait, un des objectifs de la réforme était de réduire de 10 p. 100 les dépenses de l'AE. Toutefois, il faut signaler que, depuis la création de l'AE, d'autres réformes ont élargi la portée du régime, comme la réduction de la période d'admissibilité à des prestations spéciales, le traitement des petites semaines de travail, l'extension des prestations parentales, l'élimination de la règle de l'intensité, l'assouplissement des dispositions sur le remboursement des prestations, l'introduction des prestations de compassion et, plus récemment, la mise sur pied d'un projet pilote de deux ans allongeant de cinq semaines le droit aux prestations dans les domaines où le taux de chômage est élevé. En général, les changements apportés à l'AE depuis 1996 ont rendu le régime un peu plus généreux et accessible mais, malgré l'accroissement des dépenses pour d'autres mesures, le solde cumulatif du Compte d'AE ne cesse de croître[13].

> […] pour ce qui est du changement des prestations et de ses répercussions — qui font en fait l'objet de votre question — , il n'y a pas de doute que la réforme de l'assurance-emploi d'il y a 10 ans a modifié la situation en resserrant les critères d'admissibilité. Toutefois, dans les dernières années […] chacun des changements apportés a eu pour effet d'étendre

[13] Comme le Bloc Québécois ne considère nullement le régime actuel d'AE comme généreux et accessible, il se dissocie de cette affirmation.

> l'admissibilité ou d'augmenter les prestations dans des cas particuliers où nous avions l'impression que des améliorations du programme étaient justifiées. Ces changements sont bien réels et découlent de décisions et de choix stratégiques entraînant des dépenses qui n'auraient pas été faites si le statu quo avait été maintenu. **(Andrew Treusch, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences)**[14]

Les représentants du Ministère expliquent la hausse en flèche du solde cumulatif du Compte d'AE principalement par la force imprévue de l'économie canadienne et son incidence sur la croissance de l'emploi. Certes, la performance du marché du travail au Canada a dépassé les prévisions du secteur privé, mais les recettes prévues de l'AE ont toujours dépassé de façon substantielle les dépenses prévues durant cette période. Autrement dit, comme pour la vérificatrice générale et de nombreux autres témoins, il nous est difficile de croire que les taux de cotisation ont été établis exclusivement dans les paramètres de la *Loi*.

La grande majorité des témoins qui ont comparu devant le sous-comité estiment que le solde cumulatif du Compte d'AE appartient au régime d'AE et que le gouvernement devrait commencer à puiser dans le Trésor pour réduire le solde cumulatif du Compte. Quelques témoins semblent prêts à passer l'éponge, en admettant simplement le fait que d'autres objectifs politiques seraient en concurrence avec le rapatriement des fonds de l'AE. Les membres du Comité ne sont pas en faveur de « passer l'éponge » et, comme la majeure partie des témoins, estiment que le gouvernement a l'obligation morale de rétablir l'intégrité de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Pour ce faire, le surplus cumulatif du Compte d'AE doit nécessairement être appliqué au régime d'AE.

> Je voudrais ajouter une chose qui me tient beaucoup à cœur. À mon avis, l'argent du surplus de la caisse de l'assurance-emploi ne doit absolument pas disparaître, mais absolument pas. C'est de l'argent qui a été payé par les travailleurs [...] Donc, l'argent qui se trouve dans la caisse doit absolument revenir aux chômeurs. **(France Bibeau, Confédération des syndicats nationaux)**[15]

> Il ne fait pas de doute que, depuis plusieurs années, le gouvernement reçoit des employeurs et des employés beaucoup plus que ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts des prestations d'assurance-emploi [...] Qu'on soit ou non d'accord avec la manière dont cet argent a été dépensé, il n'est plus là. Nous ne pouvons davantage corriger les cotisations excessives d'assurance-emploi prélevées dans le passé qu'inverser rétroactivement les baisses d'impôt ou les hausses de transferts dans les soins de santé accordés aux Canadiens au cours de la même période. **(David Stewart-Patterson, Conseil canadien des chefs d'entreprise)**[16]

---

[14] SFAE, séance n° 1 (11: 45), jeudi 4 novembre 2004.

[15] SFAE, séance n° 2 (20:30), lundi 15 novembre 2004.

[16] SFAE, séance n° 3 (15:35), mercredi 17 novembre 2004.

Parmi la majorité impressionnante des témoins qui estiment que le solde cumulatif du Compte d'AE devrait retourner au régime d'AE, les opinions diffèrent sur la façon de procéder. D'un côté, la plupart des organisations représentant des employés estiment que la majeure partie, voire la totalité, du solde cumulatif du Compte d'AE devrait servir à bonifier les prestations et la protection offertes par le régime d'AE. De l'autre côté, les organisations représentant des employeurs sont plutôt en faveur d'une réduction prolongée du taux de cotisation et de changements à d'autres mesures financières. Les membres du Comité ne sont pas tous d'accord non plus sur l'usage que l'on devrait faire du surplus rapatrié.

À notre avis, la première étape à suivre pour résoudre la question est de mettre immédiatement terme à la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE. Le rapatriement du surplus aura bien sûr d'importantes incidences fiscales. De même, les cotisants, ainsi que les contribuables en général, ont profité des dépenses faites à partir des surplus de fin d'exercice par le truchement des dépenses pour d'autres priorités, comme les soins de santé, l'aide financière pour les études postsecondaires, les baisses d'impôt et le remboursement de la dette. Toutefois, il est impossible de déterminer qui en a profité et dans quelle mesure.

Nous croyons que la réaffectation des fonds du Trésor au régime d'AE doit s'échelonner sur une longue période afin de tenir compte des autres priorités et du changement dans les perspectives budgétaires du Canada. Enfin, et surtout, les recettes rapatriées et les cotisations perçues dans l'avenir doivent être gérées et utilisées de façon à ce que les recettes provenant de l'AE soient appliquées à l'AE.

> [...] nous pensons vraiment qu'il est de nouveau temps de séparer le fonds du Trésor [...] **(Michael Atkinson, Association canadienne de la construction)**[17]

Un grand nombre de témoins qui ont comparu devant le sous-comité ont critiqué la structure de gouvernance actuelle de l'AE. Selon eux, et tous les membres du Comité sont d'accord : un compte nominal de référence qui, de toute évidence, n'aide pas le gouvernement a décidé de l'utilisation des fonds amassés pour les besoins de l'AE doit faire l'objet d'une réforme fondamentale. La plupart des témoins proposent de remplacer le Compte d'AE par un genre de compte en fiducie ou de caisse en gestion distincte, sans toutefois parler de son exploitation selon les principes comptables de l'administration publique. Un témoin a proposé la création d'un fonds d'assurance semblable à celui exploité par la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents de travail de l'Ontario, entité considérée dans les états financiers consolidés de l'Ontario comme étant un fonds d'affectation spéciale sous administration. Toutefois, nous ne pensons pas qu'une telle entité ferait l'affaire, puisque, selon nous, l'AE devrait

---

[17] *Ibid.* (15:25).

demeurer sous le contrôle du gouvernement fédéral. Lorsqu'elle a comparu devant le sous-comité, la vérificatrice générale a clairement exprimé son point de vue, à savoir que si le gouvernement fédéral continue de contrôler l'AE, celle-ci devra être incluse dans les comptes du Canada. Nous voulons nous assurer que ce sera le cas.

> Bien sûr, à l'heure actuelle, toutes les primes sont déposées dans le compte consolidé de revenus, et tous les paiements viennent de ce même compte. Il y a donc deux facteurs: la comptabilité des revenus et des dépenses et l'utilisation de l'encaisse. L'encaisse est dans un compte de banque et peut servir à toutes sortes de fins. Il est possible, je présume, si le Parlement en décide ainsi, d'établir un autre compte distinct [...] Sur le plan comptable, ce serait probablement toujours dans les états financiers sommaires du gouvernement. **(Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada)**[18]

Recommandation 2

Le Comité recommande, en concomitance avec la législation mentionnée à la recommandation 1, qu'un pouvoir légal soit accordé pour la création d'une nouvelle réserve, qu'on appellerait le Compte du fonds d'assurance-emploi. Ce compte, qui pourrait s'apparenter au Compte du fonds des changes[19], serait indépendant du Trésor et servirait, selon la loi, de dépôt pour toutes les cotisations à l'assurance-emploi et les autres transferts du Trésor prescrits par la loi. Les fonds transférés du Compte du fonds d'assurance-emploi au Trésor serviraient uniquement à couvrir les coûts de l'assurance-emploi.

Recommandation 3

Le Comité recommande que, à compter de 2005-2006, le gouvernement fédéral commence à transférer de l'argent du Trésor au Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Ce transfert s'échelonnerait sur une longue période, en tenant compte de la situation budgétaire et des perspectives du gouvernement fédéral. Le montant minimal à transférer dans le Compte chaque année ne devrait pas être inférieur à la moitié du montant qu'il reste dans la réserve pour éventualités en fin d'exercice[20]. Ces transferts se

---

18 SFAE, séance n° 1 (11:50), le jeudi 4 novembre 2004.

19 L'exploitation du Compte du fonds des changes est régie par les dispositions de la partie II de la *Loi sur la monnaie*. Ce compte, géré par la Banque du Canada, représente les créances et les obligations du gouvernement du Canada à la suite des opérations de change. Le revenu de placement des opérations de change et les pertes et gains nets sont inscrits dans les rentrées sur opérations de change dans le compte d'exploitation générale et le déficit accumulé.

20 Le Bloc Québécois recommande le remboursement minimal de 1,5 milliard de dollars par année au fonds d'assurance-emploi. Il recommande, en outre, une garantie de paiement de 15 milliards, si besoin est, afin de couvrir une année de cotisation. Si non utilisée, cette garantie de paiement serait progressivement remboursée à raison de 1,5 milliard de dollars après le paiement des 31 premiers milliards.

poursuivraient jusqu'à ce que le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi au 31 mars 2004 soit entièrement transféré au Compte du fonds d'assurance-emploi. Une fois le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi à zéro, toutes les mentions de ce compte dans la *Loi sur l'assurance-emploi* seraient abrogées.

FIXER LE TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Entre 1972 et 1996, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, ou CAEC (autrefois connue sous le nom de Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada), était chargée de fixer un taux annuel de cotisation de l'AC (AE) devant réduire et ultérieurement éliminer tout surplus ou déficit cumulatif dans ce qu'on appelait alors le Compte d'assurance-chômage. La Commission fixait donc chaque année un taux qui devait couvrir ce qu'on appelait le « coût de base réajusté » de l'AC (AE). Ce montant équivalait au « coût de base moyen » des prestations, plus (moins) le montant requis pour réduire ou éliminer le déficit (surplus) du Compte d'assurance-chômage. Le coût de base moyen des prestations, lui, équivalait à la moyenne sur trois ans des coûts d'AC (AE)[21]. Avec cette formule, il était impossible d'obtenir un solde cumulatif, comme celui que nous avons aujourd'hui, à moins que le gouvernement n'intervienne en fixant un taux réglementaire différent de celui qu'autorisait la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Si la formule a servi à réduire ou à éliminer, au fil du temps, les surplus ou les déficits cumulatifs, elle risquait cependant d'entraîner des effets procycliques. Autrement dit, il arrivait que le taux de cotisation augmente en même temps que le taux de chômage, un point du cycle économique où il faut des coûts de main-d'œuvre inférieurs, et non supérieurs, pour stimuler la croissance de l'emploi. Qui est plus, les conséquences indésirables de cette formule ont été exacerbées, certaines années (1990, 1991 et 1992), par le retrait des cotisations des contribuables au régime. En 1990, le Trésor a complètement cessé de contribuer aux prestations d'AC (AE) et le régime s'est alors retrouvé entièrement financé par les cotisations des employés et des employeurs.

Pour annuler les effets procycliques de cette formule, la *Loi sur l'assurance-emploi* a instauré un mécanisme selon lequel la Commission de l'assurance-emploi devait fixer un taux qui, dans la mesure du possible, engendrerait des recettes suffisantes pour couvrir les coûts du régime et maintenir une relative stabilité des taux de cotisation tout au long du cycle économique. Malheureusement, la *Loi* ne définit pas les concepts de cycle économique ou de stabilité des taux de cotisation, pas plus qu'elle ne fixe de plafond à la « réserve », bien que théorique, qui permettrait d'atteindre les objectifs du nouveau mécanisme. Pis encore, ce mécanisme ne prévoit aucun moyen pour créer une vraie réserve.

---

[21] Plus précisément, le coût de base moyen des prestations équivalait au coût total moyen de l'AC (coûts administratifs y compris) pour la période de trois ans se terminant en même temps que la deuxième année précédant l'année pour laquelle on avait calculé la moyenne. Le taux de cotisation qui couvrirait le coût de base moyen des prestations était le taux réglementaire ou minimum pouvant être établi pour une année donnée.

Bien qu'il soit possible de stabiliser les taux de cotisation dans un contexte de réserve théorique, le mécanisme en question a nécessairement des conséquences directes sur le solde budgétaire du gouvernement. En effet, si l'on y intègre une composante tenant compte des surplus cumulatifs, il faudra recourir au Trésor si le taux de cotisation « stable » ne génère pas suffisamment de recettes pour couvrir les coûts du régime. Il ne fait aucun doute que le mécanisme de fixation des taux prévu à l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* exposait le gouvernement à l'incertitude financière.

> Je voudrais vous rappeler que le gouvernement a décidé de passer à un nouveau mécanisme d'établissement du taux de cotisation pour une raison précise. Comme le Compte d'assurance-emploi était intégré dans cette approche qui tenait compte de l'excédent accumulé, cela pouvait déstabiliser sensiblement la gestion financière du gouvernement. **(Louis Lévesque, ministère des Finances)**[22]

À défaut d'une limite prescrite par la loi sur la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE, l'actuaire en chef de l'AE a estimé l'ampleur que devrait avoir la réserve théorique pour atteindre les objectifs du mécanisme de fixation des taux. Dans son *Rapport sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*, l'actuaire en chef estime qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars, atteinte à la veille d'une récession, devrait suffire. Cette estimation a été réitérée dans les rapports subséquents couvrant la période de 1999 à 2001 mais n'a pas été révisée depuis, car les responsabilités de fixation des taux de la Commission de l'assurance-emploi ont été suspendues en 2002.

Bien que l'on ait réussi à atteindre ce chiffre aux alentours de 1997-1998, on a continué de fixer les taux de cotisation de l'AE à des niveaux bien supérieurs à ce qu'il fallait pour couvrir les coûts du régime, comme l'indique le Tableau 2. En outre, entre 1998 et 2001, période pendant laquelle la Commission était toujours responsable de la fixation des taux, le gouvernement a continué de fixer un taux de cotisation qui excédait la limite supérieure du taux stable à long terme estimé par l'actuaire en chef et le taux recommandé[23].

Devant la pression croissante pour stopper l'augmentation continue du solde cumulatif du Compte d'AE, le gouvernement a suspendu l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* en 2001. En lieu et place, l'article 66.1 autorise le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre du Développement des ressources humaines (aujourd'hui Ressources humaines et Développement des compétences) et du ministre des Finances, à fixer le taux de cotisation de l'AE pour les années 2002 et 2003. Le gouvernement a fait savoir que durant cette période, il consulterait les Canadiens et présenterait un nouveau mécanisme de fixation des taux d'ici la fin de 2003.

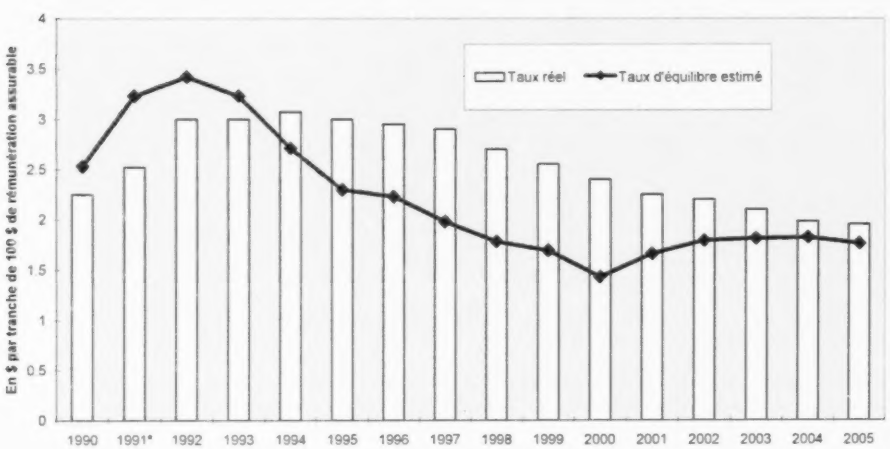
---

[22] SFAE, séance n° 1 (12:10), jeudi 4 novembre 2004.

[23] En 1998, 1999, 2000 et 2001, les taux recommandés par l'actuaire en chef étaient de 2,40 $, 2,30 $, 2,25 $ et 2,10 $ respectivement par tranche de 100 $ de rémunération assurable, alors que les taux réels étaient de 2,70 $, 2,55 $, 2,40 $ et 2,25 $ respectivement.

Comme le gouvernement n'a tenu aucune consultation publique avant le dépôt du budget, en février 2003, il a réitéré son intention de sonder l'opinion des Canadiens sur la création d'un nouveau mécanisme de fixation des taux et a prolongé son autorité à cet égard jusqu'en 2004. Il a également annoncé, dans le budget, que les parties intéressées pouvaient faire connaître leur point de vue à ce sujet jusqu'au 30 juin 2003. Le nouveau mécanisme devrait respecter cinq principes : 1) l'établissement des taux de cotisation devrait être transparent; 2) les taux de cotisation devraient être établis à partir de conseils d'experts indépendants; 3) les recettes prévues au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du programme; 4) l'établissement des taux de cotisation devrait atténuer l'effet sur le cycle conjoncturel (ou cycle économique); et 5) les taux de cotisation devraient être relativement stables au fil du temps[24]. On supposait par ailleurs que le nouveau mécanisme serait en place pour 2005. Toutefois, au cas où il ne le serait pas, le gouvernement a prolongé d'une autre année son pouvoir de fixation des taux dans le cadre du budget de mars 2004. Il fixerait ainsi un taux en respectant les principes qui sous-tendent le nouveau mécanisme.

Tableau 2 - Taux réel et taux d'équilibre estimé de cotisation des employés depuis 1990



* En 1991, le taux de cotisation était de 2,25 $ pour la première moitié de l'année et de 2,80 $ pour la seconde. Le taux indiqué dans le tableau ci-dessus est une moyenne de ces taux de cotisation.

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*; Annexe III; Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Perspectives de l'actuaire en chef relativement au compte d'assurance-emploi pour 2005*; et le Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Depuis qu'il a repris à la Commission de l'assurance-emploi la responsabilité de fixer les taux de cotisation de l'AE, le gouvernement continue de fixer des taux

---

[24] Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2003*, 18 février 2003, p. 207.

supérieurs à ce qu'il faut pour couvrir les coûts du régime (voir Tableau 2)[25]. Le Comité reconnaît que le gouvernement a réduit ces taux chaque année depuis la mise en œuvre de la *Loi sur l'assurance-emploi*; toutefois, leur diminution, surtout après 1998, n'est rien si on la compare à la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE. Par exemple, le taux d'équilibre moyen (paiements d'intérêt y compris) pour la période 1998-2004 était d'environ 1,70 $ par tranche de 100 $ de rémunération assurable, soit près de 0,61 $ de moins que le taux moyen réel pour la même période.

Le Comité admet qu'une partie de l'écart entre le taux réel et le taux d'équilibre estimé est attribuable au fait que ce dernier comprend les paiements d'intérêt. Le gouvernement n'inclut pas les paiements d'intérêt lorsqu'il fixe les taux de cotisation, ce qui est plutôt étrange, étant donné qu'il paie des intérêts, quoique théoriques, sur le solde cumulatif du Compte d'AE. Or, n'oublions pas que le gouvernement a déjà bel et bien prélevé, dès que le Compte affichait un déficit, des frais d'intérêt qui n'avaient, eux, rien de théoriques.

> ... d'un point de vue de gestion financière, le crédit d'intérêt ne représente qu'une transaction théorique. C'est une opération comptable qui n'a pas de répercussions sur la situation financière du gouvernement. Ce qui se répercute sur cette situation, ce sont les cotisations versées par les employeurs et les employés, les prestations versées et les frais d'administration. Il est clair que, dans le nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation, l'intention est de prendre en considération ces éléments, qui ont des répercussions directes sur la situation financière du gouvernement dans une année donnée. **(Louis Lévesque, ministère des Finances)**[26]

I. Prévoir l'avenir : une nouvelle façon de fixer les taux de cotisation de l'AE

La plupart des témoins s'entendent pour fixer les taux de cotisation en fonction des coûts prévus du régime sur une période donnée, disons entre cinq et sept ans. D'autres croient qu'il conviendrait plutôt de suivre le cycle économique. Dans un cas comme dans l'autre, tous les témoins estiment que la période choisie, quelle qu'elle soit, devrait être prescrite par la loi.

En général, les témoins sont en faveur d'un mécanisme de fixation des taux tourné vers l'avenir et, dans la plupart des cas, d'un modèle qui comprendrait une réserve de stabilisation des taux pouvant compenser le manque à gagner si le taux établi ne produisait pas suffisamment de recettes pour couvrir les coûts du régime. Malheureusement, cette caractéristique ne faisait pas partie des cinq principes devant régir les consultations relatives au nouveau mécanisme, bien que la plupart des participants aient abordé la question de toute façon.

---

[25] Selon *Les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2004*, de l'actuaire en chef, les taux d'équilibre estimés (paiements d'intérêt y compris) pour 2002, 2003 et 2004 étaient de 1,79 $, 1,77 $ et 1,81 $ respectivement par tranche de 100 $ de rémunération assurable, alors que les taux réels étaient de 2,20 $, 2,10 $ et 1,98 $ respectivement.

[26] SFAE, séance n° 1 (11:40), jeudi 4 novembre 2004.

i. Établir une vraie réserve de stabilisation des taux de cotisation

Comme nous l'avons déjà recommandé dans le présent rapport, nous croyons que le gouvernement devrait prendre les mesures législatives qui s'imposent pour créer un Compte du fonds d'assurance-emploi. Nous recommandons aussi que la nouvelle Commission de l'assurance-emploi établisse et gère une réserve de stabilisation des taux de cotisation dans le cadre de ce compte, réserve qu'on estimerait aux cinq ans pour s'assurer qu'elle couvre les dépenses prévues du régime lorsqu'on cherche à stabiliser les taux. Par ailleurs, il conviendrait de réajuster la réserve en cas de changements significatifs au régime d'AE, surtout si ces changements ont des répercussions directes sur la sensibilité cyclique du régime.

Certains témoins sont d'avis que la réserve de stabilisation devrait s'établir entre 10 et 15 milliards de dollars, soit le montant que l'actuaire en chef jugeait suffisant pour couvrir les coûts du régime et maintenir la stabilité relative des cotisations au cours du cycle économique. La plupart des membres du Comité pensent toutefois qu'il serait bon d'actualiser ce montant, qui date maintenant de quelques années.

Recommandation 4

Le Comité recommande la création d'une réserve de stabilisation des taux de cotisation et son maintien dans le cadre du Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Le montant de cette réserve serait estimé par l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée, puis estimé à nouveau tous les cinq ans. La réserve devrait être gérée de façon prudente, produire suffisamment de recettes pour maintenir la stabilité des taux de cotisation sur une période de cinq ans et ne jamais excéder de plus de 10 p. 100 les prévisions les plus récentes sur les besoins s'y rattachant.

ii. Rôle de l'actuaire en chef

Nombre de témoins ont laissé entendre, implicitement ou non, que l'actuaire en chef devrait jouer un rôle de premier plan dans le nouveau mécanisme de fixation des taux. Par exemple, c'est à lui qu'il incomberait d'estimer le montant de la réserve de stabilisation ainsi que le taux de cotisation qui, selon cette réserve, couvrirait les coûts du régime et maintiendrait la stabilité des cotisations pendant la période d'estimation.

> Nous avons entendu dire qu'on songe à éliminer le poste d'actuaire. Ce serait scandaleux. Ce poste est nécessaire. Sans cette personne indépendante, vous vous retrouverez aux prises avec les problèmes des commissions des accidents de travail, dont certaines ne font même pas correctement leurs études sur les

coûts et les réclamations, et toutes sortes de méfaits peuvent se produire. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**[27]

De façon générale, les témoins semblent également d'accord pour que les taux de cotisation soient fixés sur l'avis de spécialistes indépendants. Nous croyons que l'actuaire en chef devrait choisir ces spécialistes et solliciter leurs conseils dans l'exécution du mandat de fixation des taux de la future Commission de l'assurance-emploi.

En outre, les membres du Comité, à l'instar de nos témoins, sont en faveur d'un mécanisme qui soit transparent. C'est pourquoi nous pensons que l'actuaire en chef devrait publier, au plus tard trois mois avant l'année à venir pour laquelle il doit fixer un taux, un rapport justifiant son choix. Nous savons que ce taux doit être approuvé par le gouverneur en conseil, mais nous hésitons à accorder trop de latitude au gouvernement pour réviser un taux qui serait recommandé par l'actuaire en chef et, de ce fait, par la Commission.

Nombre des témoins ayant comparu devant le Sous-comité souhaitent que les taux de cotisation futurs augmentent ou diminuent pour produire des résultats supérieurs à ceux que l'on attend du mécanisme de fixation des taux lui-même. Par exemple, la plupart des témoins représentant les employés ont recommandé qu'on maintienne ou même qu'on augmente le taux actuel de cotisation en vue de faciliter, avec la réduction du solde cumulatif du Compte d'AE, le financement de plusieurs améliorations au régime. D'un autre côté, les témoins représentant des employeurs préconisent plutôt la réduction continue des cotisations de l'AE — par le biais d'une réduction du solde cumulatif du Compte d'AE —, la restructuration du partage des cotisations patronales-salariales ainsi que de plus fortes restitutions des cotisations. Ils proposent également l'imposition de taux particuliers, ce qui se traduirait par un taux accru pour les entreprises qui engendrent des dépenses supérieures à la moyenne par rapport à celles dont la stabilité d'emploi est relativement plus ferme.

> Si on veut améliorer le régime d'assurance-emploi comme nous le souhaitons, il faut absolument que le taux de cotisation soit d'environ 2,20 $ pour chaque tranche de 100 $. **(René Roy, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)**[28]

> Comme les employeurs et les employés ont déjà versé des cotisations excédentaires de plus de 47 milliards de dollars au gouvernement dans le seul but de maintenir des taux stables, la FCEI recommande que le gouvernement continue d'abaisser les taux après 2004 et qu'il prenne en charge les manques à gagner futurs et imprévus qui pourraient apparaître dans le régime de l'assurance-emploi en raison des variations du cycle économique. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**[29]

---

27 SFAE, séance n° 3 (10.35), mercredi 17 novembre 2004.

28 SFAE, séance n° 2 (19.30), lundi 15 novembre 2004.

29 SFAE, séance n° 3 (10.45), mercredi 17 novembre 2004.

La plupart des membres du Comité sont d'avis que le taux de cotisation devrait être fixé annuellement de façon à garantir la solvabilité de la réserve de stabilisation des taux, couvrir les dépenses du régime et maintenir la stabilité relative des cotisations sur les cinq prochaines années. Il faudra nécessairement tenir compte des coûts relatifs à l'amélioration du régime ou à d'autres modifications concernant son financement lorsqu'on déterminera l'ampleur de la réserve de stabilisation et du taux d'équilibre couvrant la période de référence.

Recommandation 5

Le Comité recommande qu'à partir de 2005,

i) l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer annuellement un taux d'équilibre qui garantirait la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

ii) l'actuaire en chef sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer, tous les cinq ans, l'ampleur de la réserve de stabilisation des taux de cotisation en vue de garantir la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

iii) la Commission de l'assurance-emploi proposée recommande un taux d'équilibre et publie un rapport justifiant son choix au plus tard le 30 septembre de l'année précédant l'année à laquelle le taux recommandé s'applique.

Recommandation 6

Advenant que le taux de cotisation recommandé par la Commission de l'assurance-emploi proposée soit, pour une raison extraordinaire, différent de celui que le gouverneur en conseil souhaite approuver, le Comité recommande que le gouvernement, pour fixer un taux de cotisation différent, modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* en instaurant un taux réglementaire pour une période maximale d'un an. Ce changement législatif proposé doit faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes.

AUTRES QUESTIONS FINANCIÈRES

I. Exemption de base annuelle sur la rémunération assurable

En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, les personnes qui ont gagné moins de 2 000 $ dans l'année peuvent se faire rembourser leurs cotisations. Les employeurs n'ont pas droit à ce remboursement, situation considérée naturellement

comme injuste par les groupes qui ont comparu devant le Sous-comité pour représenter le patronat, et en particulier les petites entreprises.

Outre qu'elle traite injustement les employeurs, la disposition sur le remboursement des cotisations présente aussi des lacunes en ce qui concerne les travailleurs. Bien qu'elle ait pour objet de rembourser les cotisations des travailleurs dont la rémunération est insuffisante, elle faillit de toute évidence à la tâche parce que le seuil de revenu fixé est trop bas et qu'il n'est pas indexé à l'augmentation des salaires. Le seuil actuel de 2 000 $ n'est pas assez élevé pour que les personnes qui reçoivent une faible rémunération annuelle et qui ne répondent pas aux conditions minimales d'admissibilité à l'AE aient droit à un remboursement de leurs cotisations. Par exemple, si on combine le salaire minimum le plus bas (5,90 $ l'heure) et la condition minimale d'admissibilité la plus basse (420 heures d'emploi assurable), on s'aperçoit que les personnes qui ont une rémunération annuelle de 2 000 $ à 2 478 $ n'ont droit ni à l'AE ni à un remboursement de cotisations. Pis encore, l'écart entre le seuil actuel donnant droit au remboursement des cotisations et d'autres combinaisons du salaire minimum et des conditions minimales d'admissibilité se creuse à mesure que le salaire minimum s'accroît et/ou que le taux de chômage baisse dans les régions économiques de l'AE.

Comme le gouvernement ne semble pas disposé à augmenter le seuil de revenu donnant droit au remboursement ni à concevoir un moyen de rendre les employeurs admissibles au remboursement, il a été question, pendant les audiences du Sous-comité, de l'établissement d'une exemption de base sur la rémunération assurable, qui serait analogue à celle du Régime de pensions du Canada. Cette question a été soulevée à d'autres occasions et a même été traitée dans un rapport produit par le Comité en mai 2001 et intitulé *Au-delà du projet de loi C-2 : Examen d'autres propositions de réforme de l'assurance-emploi*.

> L'application d'une exemption de base annuelle au programme d'assurance-emploi permettrait d'alléger le fardeau des charges sociales de tous les Canadiens et de toutes les entreprises, et profiterait surtout à ceux qui sont les plus pénalisés par des charges sociales élevées, en l'occurrence les travailleurs occupant des emplois peu rémunérés ou se situant au bas de l'échelle, ainsi que les entreprises nécessitant beaucoup de main-d'œuvre. **(Joyce Reynolds, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires)**[1]

Le Comité est d'avis qu'il faut s'attaquer à la mesure actuelle de remboursement des cotisations, qui est restrictive et privilégie une seule partie, et que l'adoption d'une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable est attrayante sous au moins deux aspects. D'abord, elle atténue le caractère régressif des cotisations d'AE. Ensuite, son application est simple sur le plan administratif.

L'exemption de base annuelle laisse cependant à désirer sous d'autres aspects. Par exemple, les tenants de cette idée supposent que le montant de la rémunération soumis à l'exemption serait assurable aux fins de l'admissibilité, mais

---

[1] [illegible]

ne le serait pas aux fins de la perception des cotisations, ce qui reviendrait, semble-t-il, à une protection gratuite du régime d'AE. De plus, si la rémunération égale ou inférieure à l'exemption de base annuelle est seulement assurable dans les cas où la rémunération totale dépasse le montant de l'exemption (le même traitement que pour les gains ouvrant droit à pension aux fins du Régime de pensions du Canada), certains travailleurs, comme ceux qui occupent plus d'un emploi, pourraient trouver la situation injuste. En l'occurrence, un travailleur qui gagne moins que le montant de l'exemption dans chacun de ses emplois pourrait se retrouver sans rémunération assurable même si le total de sa rémunération dépasse de loin l'exemption. Une autre question, mais qui ne pose pas plus de difficultés que dans le Régime de pensions du Canada, est le fait qu'une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable pourrait encourager certains employeurs à créer des emplois dont le nombre d'heures est limité et qui prennent fin tout juste avant que le seuil ne soit atteint.

Le Comité souscrit de façon générale à cette proposition, à supposer que la plupart des irrégularités administratives associées à une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable soient corrigées en faveur des travailleurs.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable de 3 000 $ qui remplacerait le remboursement des cotisations pour les cotisants qui ont une faible rémunération. Le montant de l'exemption ferait l'objet d'une indexation à la hausse d'après l'augmentation de la rémunération hebdomadaire moyenne au Canada. Il faudrait revoir cette nouvelle mesure deux ans après son entrée en vigueur pour évaluer ses répercussions sur les heures de travail.

B. Remboursement aux employeurs des cotisations versées en trop

Comme dans le cas du remboursement dont il a été question ci-dessus, les travailleurs ont droit à un remboursement de cotisations s'ils ont versé plus que le maximum au cours d'une année donnée, mais les employeurs n'ont pas droit au même traitement. Le maximum que peut verser un travailleur équivaut au produit du taux de cotisation et du maximum de la rémunération assurable divisé par 100 (le maximum en 2004 étant de 772,20 $). Le montant des cotisations qui dépasse le maximum prévu est remboursé au travailleur. Les employeurs, qui paient 1,4 fois le taux de cotisation des travailleurs, ont droit à un remboursement des cotisations excédentaires dans le seul cas où le montant déboursé au cours d'une année donnée dépasse le montant qu'ils sont tenus de débourser sur la base de la rémunération versée à chaque employé. Par conséquent, même si un employé a payé, par exemple, le montant maximal dans un emploi qu'il occupait chez un autre employeur au cours d'une année donnée, l'employeur actuel doit verser d'après sa rémunération actuelle, et non antérieure, pour l'année en

question. Autrement dit, un employeur cotise à l'AE pour un employé comme s'il était le premier employeur à verser des cotisations au nom de cet employé.

Ce traitement singulier et injuste découle de la volonté de protéger les renseignements personnels, préoccupation que nous ne prenons évidemment pas à la légère. Néanmoins, les membres du Comité sont perplexes devant l'incapacité du gouvernement de trouver une solution administrative au moins partielle à ce problème étant donné sa capacité d'établir un programme aussi complexe sur le plan administratif que le régime d'AE.

> Nous souhaitons également que soit instauré un mécanisme permettant de reverser aux employeurs les cotisations payées en trop à l'assurance-emploi, particulièrement pour les sociétés affiliées qui sont traitées comme des contribuables pour les fins de l'impôt sur le revenu, mais qui, au chapitre de l'assurance-emploi, sont traitées comme des employeurs distincts. **(Michael Atkinson, Association canadienne de la construction)**[31]

> Bien qu'il soit difficile de quantifier le niveau exact des versements excédentaires des employeurs, le montant atteint probablement plusieurs centaines de millions de dollars. Cependant, à l'heure actuelle, il n'y a aucun mécanisme permettant de rembourser le trop-payé des employeurs. Étant donné que les cotisations à l'assurance-emploi constituent un obstacle à la création d'emplois, le gouvernement fédéral doit mettre en place immédiatement un système lui permettant de rembourser le trop-payé des employeurs. **(Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada)**[32]

Nous estimons qu'il est possible de trouver un moyen plus satisfaisant que la mesure actuelle pour accorder aux employeurs, qui paient 1,4 fois le taux de cotisation de leurs employés, un traitement plus équitable en ce qui concerne le remboursement des cotisations excédentaires. La solution, qui pourrait s'appuyer par exemple sur le principe du premier payeur, continuerait sans doute d'être injuste pour certains employeurs, mais les autres seraient traités beaucoup plus équitablement que maintenant. Les cotisations versées en trop n'ont pas besoin d'être remboursées au nom d'employés en particulier; un paiement forfaitaire est une option qui mérite d'être envisagée. Une possibilité, pour les entreprises qui ont eu un seul employé à leur service au cours d'une année donnée, pourrait être de demander la permission de l'employé avant que le remboursement puisse se faire. Enfin, et surtout peut-être, il ne faut pas que la solution au problème soit complexe sur le plan administratif ou qu'elle coûte cher à appliquer. Ce ne sont là que quelques suggestions pouvant être prises en compte dans le règlement de cette importante question.

---

31 *Ibid.* (15:25)

32 *Ibid.* (15:45)

Recommandation 8

Le Comité recommande qu'en 2005 le gouvernement conçoive et mette en œuvre un moyen de rembourser aux employeurs les cotisations d'assurance-emploi correspondant aux cotisations d'assurance-emploi versées en trop par les employés.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande la présentation en 2005 d'un projet de loi qui créerait une nouvelle entité de l'État appelée la Commission de l'assurance-emploi. Cette commission serait dotée par la loi du pouvoir de gérer les recettes de l'assurance-emploi, de les investir dans le Compte du fonds d'assurance-emploi et de transférer ces sommes au Trésor, comme l'exige la loi, afin de supporter les coûts de l'assurance-emploi. Elle serait dirigée par des commissaires sélectionnés pour représenter de façon large et à parts égales les travailleurs et les employeurs. Le gouvernement serait aussi représenté. Les postes de président et de vice-président de la Commission seraient assumés à tour de rôle par des représentants des employeurs et des travailleurs après un mandat de deux ans. Les commissaires seraient nommés par le gouverneur en conseil après consultation de groupes représentant les cotisants à l'assurance-emploi. La commission devrait entièrement rendre compte et faire rapport de ses activités et des fonds qu'elle gère conformément aux normes comptables généralement reconnues dans le secteur public. Elle devrait avoir le pouvoir de faire des recommandations au gouvernement.

Recommandation 2

Le Comité recommande, en concomitance avec la législation mentionnée à la recommandation 1, qu'un pouvoir légal soit accordé pour la création d'une nouvelle réserve, qu'on appellerait le Compte du fonds d'assurance-emploi. Ce compte, qui pourrait s'apparenter au Compte du fonds des changes[1], serait indépendant du Trésor et servirait, selon la loi, de dépôt pour toutes les cotisations à l'assurance-emploi et les autres transferts du Trésor prescrits par la loi. Les fonds transférés du Compte du fonds d'assurance-emploi au Trésor serviraient uniquement à couvrir les coûts de l'assurance-emploi.

---

[1] L'exploitation du Compte du fonds des changes est régie par les dispositions de la partie II de la *Loi sur la monnaie*. Ce compte, géré par la Banque du Canada, représente les créances et les obligations du gouvernement du Canada à la suite des opérations de change. Le revenu de placement des opérations de change et les pertes et gains nets sont inscrits dans les rentrées sur opérations de change dans le compte d'exploitation générale et le déficit accumulé.

Recommandation 3

Le Comité recommande que, à compter de 2005-2006, le gouvernement fédéral commence à transférer de l'argent du Trésor au Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Ce transfert s'échelonnerait sur une longue période, en tenant compte de la situation budgétaire et des perspectives du gouvernement fédéral. Le montant minimal à transférer dans le Compte chaque année ne devrait pas être inférieur à la moitié du montant qu'il reste dans la réserve pour éventualités en fin d'exercice[2]. Ces transferts se poursuivraient jusqu'à ce que le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi au 31 mars 2004 soit entièrement transféré au Compte du fonds d'assurance-emploi. Une fois le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi à zéro, toutes les mentions de ce compte dans la *Loi sur l'assurance-emploi* seraient abrogées.

Recommandation 4

Le Comité recommande la création d'une réserve de stabilisation des taux de cotisation et son maintien dans le cadre du Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Le montant de cette réserve serait estimé par l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée, puis estimé à nouveau tous les cinq ans. La réserve devrait être gérée de façon prudente, produire suffisamment de recettes pour maintenir la stabilité des taux de cotisation sur une période de cinq ans et ne jamais excéder de plus de 10 p. 100 les prévisions les plus récentes sur les besoins s'y rattachant.

Recommandation 5

Le Comité recommande qu'à partir de 2005,

i) l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer annuellement un taux d'équilibre qui garantirait la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

ii) l'actuaire en chef sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer, tous les cinq ans, l'ampleur de la réserve de stabilisation des taux de cotisation en vue de garantir la

---

2 Le Bloc Québécois recommande le remboursement minimal de 1,5 milliard de dollars par année au fonds d'assurance-emploi. Il recommande, en outre, une garantie de paiement de 15 milliards, si besoin est, afin de couvrir une année de cotisation. Si non utilisée, cette garantie de paiement serait progressivement remboursée à raison de 1,5 milliard de dollars après le paiement des 31 premiers milliards.

solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

iii) la Commission de l'assurance-emploi proposée recommande un taux d'équilibre et publie un rapport justifiant son choix au plus tard le 30 septembre de l'année précédant l'année à laquelle le taux recommandé s'applique.

Recommandation 6

Advenant que le taux de cotisation recommandé par la Commission de l'assurance-emploi proposée soit, pour une raison extraordinaire, différent de celui que le gouverneur en conseil souhaite approuver, le Comité recommande que le gouvernement, pour fixer un taux de cotisation différent, modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* en instaurant un taux réglementaire pour une période maximale d'un an. Ce changement législatif proposé doit faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable de 3 000 $ qui remplacerait le remboursement des cotisations pour les cotisants qui ont une faible rémunération. Le montant de l'exemption ferait l'objet d'une indexation à la hausse d'après l'augmentation de la rémunération hebdomadaire moyenne au Canada. Il faudrait revoir cette nouvelle mesure deux ans après son entrée en vigueur pour évaluer ses répercussions sur les heures de travail.

Recommandation 8

Le Comité recommande qu'en 2005 le gouvernement conçoive et mette en œuvre un moyen de rembourser aux employeurs les cotisations d'assurance-emploi correspondant aux cotisations d'assurance-emploi versées en trop par les employés.

ANNEXE A — Autres recommandations du Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi sur lesquelles le Comité principal devra se pencher

Recommandation 9

Le Comité recommande que le mode actuel de partage des coûts entre les employeurs et les travailleurs soit maintenu.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une période d'admissibilité uniforme de 360 heures, peu importe les taux de chômage régionaux et le type de prestations. Il en résulterait une période d'admissibilité de 12 semaines à raison de 30 heures par semaine.

Recommandation 11

Le Comité recommande que le droit maximal aux prestations régulières soit porté à 50 semaines comme dans le cas des prestations spéciales.

Recommandation 12

Le Comité recommande que, après avoir évalué le projet pilote qui accorde cinq semaines de prestations de plus dans les régions à chômage élevé et consulté la Commission d'assurance-chômage proposée, le gouvernement modifie le droit aux prestations de manière à offrir une incitation supplémentaire à travailler plus longtemps que le nombre d'heures minimal nécessaire pour avoir droit aux prestations.

Recommandation 13

Le Comité recommande que la Commission d'assurance-emploi proposée consulte les cotisants et fasse rapport au gouvernement sur la possibilité de verser une prestation supplémentaire passé la période maximale de 50 semaines de manière à aider les travailleurs de 50 ans et plus qui sont mis à pied à faire face à une période de chômage prolongée. Le montant de la prestation supplémentaire et sa durée devraient dépendre des cotisations cumulées au régime d'AE.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement abolisse la méthode actuelle de calcul de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable et adopte à la place une période de calcul du taux qui serait égale à la période d'admissibilité. Seules les semaines ayant la plus forte rémunération dans la nouvelle période de calcul du taux seraient considérées et la moyenne de la rémunération serait calculée sur les 12 meilleures semaines d'emploi assurable.

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement porte le taux des prestations de 55 à 60 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement, après avoir consulté la Commission d'assurance-emploi proposée, lance un projet-pilote dans l'ensemble du pays visant à évaluer l'impact d'un taux de prestation variable qui se situerait entre 61 et 65 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable, selon le nombre d'heures assurables travaillées en sus de la période d'admissibilité minimale en heures.

Recommandation 17

Le Comité recommande qu'une fois terminée l'évaluation de l'efficacité des prestations d'emploi et mesures de soutien, le gouvernement fédéral se serve de cette information, dans toute la mesure du possible, pour faire en sorte que les dépenses effectuées dans le cadre de la nouvelle génération des ententes de développement du marché du travail portent exclusivement sur les mesures qui ont atteint les résultats escomptés[1]. De plus, le gouvernement fédéral doit négocier avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour établir un processus d'appel à l'intention des personnes qui se voient refuser l'accès aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.

Recommandation 18

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* par l'ajout d'une aide à la mobilité dans les prestations d'emploi et

[1] Le Bloc Québécois soutient que le gouvernement fédéral doit respecter les ententes Ottawa-Québec dans le développement de la main-d'œuvre.

mesures de soutien. L'aide à la mobilité ne serait versée qu'après vérification et confirmation d'un emploi. Comme les autres prestations d'emploi et mesures de soutien, cette aide reposerait sur la participation volontaire.

Recommandation 19

Le Comité recommande que le gouvernement modifie l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exiger qu'au moins 0,8 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée soit affectée aux prestations d'emploi et mesures de soutien et qu'on se serve des fonds additionnels rendus ainsi disponibles pour assurer une formation valable aux personnes qui sont admissibles dans une définition plus inclusive de « participant » selon l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement lance un projet pilote pour évaluer l'efficacité d'un remboursement de cotisations aux employeurs qui 1) offrent de la formation pour contrer les pénuries de compétences; 2) absorbent des coûts de formation au moment de remplacer des travailleurs qui touchent des prestations de maternité ou des prestations parentales; 3) assurent de la formation aux travailleurs saisonniers et âgés; et 4) offrent des cours d'alphabétisation en milieu de travail à leurs employés. Si le projet pilote permet de constater l'efficacité de cet incitatif à la formation, celui-ci devrait devenir une composante standard du régime d'assurance-emploi et son coût ne devrait pas faire partie de la limite de dépense prévue à l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Recommandation 21

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exempter les travailleurs agricoles étrangers et leurs employeurs de cotiser à l'assurance-emploi.

Recommandation 22

Étant donné l'incidence grandissante du travail autonome sur le marché du travail au Canada, le Comité recommande que le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'AE, tant pour les prestations régulières que spéciales, aux travailleurs autonomes.

Recommandation 23

Le Comité recommande que le gouvernement modifie le *Règlement sur l'assurance-emploi* afin de ne pas tenir compte du revenu de pension, de l'indemnité de départ et de congé annuel payé dans le calcul de la rémunération aux fins des prestations.

Recommandation 24

Le Comité recommande au gouvernement de modifier le paragraphe 5(3) (et, au besoin, l'alinéa 5(2)i)) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de supprimer la présomption de culpabilité en cas de lien de dépendance entre l'employeur et l'employé.

Recommandation 25

Le Comité recommande que le gouvernement veille à ce que chaque bureau régional du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences dispose d'un conseiller pour les prestataires.

Recommandation 26

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour ceux qui participent à une formation approuvée.

Recommandation 27

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité de prolonger les prestations de maladie de 35 semaines pour ceux qui souffrent d'une maladie prolongée et grave.

Recommandation 28

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'étendre les prestations de compassion aux familles dont les enfants doivent recevoir des soins médicaux à l'extérieur de la localité où ils habitent.

ANNEXE B
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada	04/11/2004	1
Nancy Cheng, vérificateur général adjoint		
Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada		
Jean-Pierre Plouffe, principal		
Ministère des Finances		
Louis Lévesque, sous-ministre adjoint		
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences		
Bill James, directeur général, Politique de l'assurance-emploi, politique et conception des programmes d'emploi		
Andrew Treusch, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification		
Centrale des syndicats du Québec	15/11/2004	2
Mario Labbé, conseiller à l'assurance-emploi et aux régimes de retraite		
Pierre Séguin, vice-président		
Confédération des syndicates nationaux		
France Bibeau, conseillère syndicale, Service des relations de travail		
Roger Valois, vice-président, Comité exécutif		
Congrès du travail du Canada		
Kevin Hayes, économiste principal, Politique sociales et économique		
Hassan Yussef, économiste principal		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec		
Marc Bellemare, conseiller syndical		
René Roy, secrétaire général		
Association canadienne de la construction	17/11/2004	3
Michael Atkinson, président		
Dennis Ryan, directeur principal, Affaires gouvernementales		
Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires		
Joyce Reynolds, vice-présidente principale, Affaires gouvernementales		
Chambre de commerce du Canada (La)		
Robert McKinstry, analyste de politique		
Michael Murphy, premier vice-président, Politiques		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Conseil canadien des chefs d'entreprise	17/11/2004	3
Sam Boutziouvis, vice-président, Politiques et directeur des recherches		
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante		
André Piché, directeur, Affaires nationales		
Comité d'étude sur le travail saisonnier	24/11/2004	4
Normand Carrier, président		
Gérald Clavette, membre		
Comité du sud-est pour les changements à l'assurance-emploi		
Gilles LeBlanc, propriétaire, Usine de poisson		
Robert MacKay, employé, Usine de homard		
Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien		
Robert Blakely, directeur des affaires canadiennes		
Carol MacLeod, directeur exécutif, Relations gouvernementales et communications		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick		
John Gagnon, membre du conseil exécutif		
Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)		
Sébastien Duclos, coordonateur		
À titre individuel		
Roger Landry		
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences	07/12/2004	7
Malcolm Brown, sous-ministre adjoint, Politique et conception des programmes d'emploi		
Bill James, directeur général, Politique d'assurance-emploi		
Rick Stewart, directeur général, Politique du marché du travail		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire du Procès-verbal pertinent du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (*réunions n^{os} 3, 12 et 13 comprenant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente

Raymonde Folco, députée

PROCÈS-VERBAUX

Le mardi 14 décembre 2004
(*Séance n° 12*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 12, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Raymonde Folco (*présidente*).

Membres du Comité présents : Peter Adams, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard, Mario Silva et Peter Van Loan.

Membres substituts présents : Yvon Godin pour Tony Martin et Derek Lee pour Eleni Bakopanos.

Aussi présent : *Service d'information et de recherche parlementaires* : Kevin Kerr, analyste.

Le Comité entreprend l'examen du rapport du Sous-comité sur le fonds de l'assurance-emploi.

Il est convenu, — Que le Comité présente un rapport partiel pour donner suite à sa motion visant à déposer un rapport sur les fonds de l'assurance-emploi et qu'il revoie ce qui ne figure pas dans le rapport en février.

À 13 h 59, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le mardi 14 décembre 2004
(*Séance n° 13*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos à 17 h 07, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Raymonde Folco (*présidente*).

Membres du Comité présents : Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard et Peter Van Loan.

Membres substituts présents : Yvon Godin pour Tony Martin et Raymond Simard pour Mario Silva.

Aussi présents : Service d'information et de recherche parlementaires : Kevin Kerr, analyste.

Le Comité entreprend l'examen du rapport du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi .

Il est convenu, — Que le rapport partiel du Comité comprenne les recommandations 1 à 8 inclusivement; que le texte allant jusqu'à la recommandation 8 soit déposé et que le dernier paragraphe de l'introduction soit remplacé par le suivant : « Le Comité a pu discuter et adopter les huit premières recommandations du rapport du Sous-comité, lesquelles forment le corps du présent rapport intérimaire. Il n'a toutefois pas encore pu examiner les autres recommandations du Sous-comité dont le texte figure à l'annexe A du présent rapport ».

Il est convenu, — Que l'étude des recommandations 19 à 28 qui n'ont pas fait l'objet d'un vote devront être étudiées en priorité dès notre retour en Chambre et y voir même à ajouter des réunions de travail pour répondre à cet objectif.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi — Partie 1* (dans sa forme modifiée) du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi comme étant le deuxième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

À 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité

Danielle Belisle